



## Desarrollo y Fortalecimiento Institucional en la Cuenca Binacional del Río Bermejo







Desarrollo y Fortalecimiento Institucional  
en la Cuenca Binacional del Río Bermejo

Desarrollo y Fortalecimiento Institucional en la Cuenca Binacional del Río Bermejo. - 1a. ed. -  
Buenos Aires: COBINABE, 2010.  
144 p. ; 27 x 22 cm.

ISBN 978-987-25793-0-2

1. Recursos Naturales. 2. Recursos Hídricos. 3. Desarrollo Sustentable.

CDD 331.91

Fecha de catalogación: 12/04/2010



**PEA BERMEJO**

PROGRAMA ESTRATÉGICO  
DE ACCIÓN PARA LA CUENCA  
BINACIONAL DEL RÍO BERMEJO

# Desarrollo y Fortalecimiento Institucional en la Cuenca Binacional del Río Bermejo



ARGENTINA



BOLIVIA

COMISIÓN BINACIONAL PARA EL  
DESARROLLO DE LA ALTA CUENCA DEL RÍO  
BERMEJO Y EL RÍO GRANDE DE TARIJA

**COBINABE**



**FMAM - GEF**  
FONDO PARA  
EL MEDIO AMBIENTE  
MUNDIAL



**PNUMA - UNEP**  
PROGRAMA DE LAS  
NACIONES UNIDAS PARA  
EL MEDIO AMBIENTE



**OEA - OAS**  
ORGANIZACIÓN  
DE LOS ESTADOS  
AMERICANOS





# Sumario

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	<b>11</b>
<b>PREFACIO</b> .....	<b>13</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>17</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	<b>33</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>49</b>
<b>2. ELEMENTOS INDICADORES DEL PROCESO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA CUENCA DEL RÍO BERMEJO</b> .....	<b>55</b>
2.1 Aspectos generales y metodología .....	55
2.2 Contexto institucional preexistente al PEA Bermejo (Etapa I) .....	57
2.3 Aspectos institucionales en la Fase de Preparación del PEA Bermejo (Etapa II) .....	64
2.4 Aspectos institucionales en la Fase de Implementación del PEA Bermejo del Corto Plazo (Etapa III) .....	69
2.4.1 Instalación del PEA y arreglos para su ejecución. ....	69
2.4.2 Condicionantes externos a la ejecución del PEA Bermejo, incidencia institucional. ....	70
<b>3. ACCIONES DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EJECUTADAS EN EL MARCO DEL PEA BERMEJO</b> .....	<b>79</b>
3.1 Desarrollo y fortalecimiento institucional de la Comisión Binacional (COBINABE) .....	81
3.2 Desarrollo institucional de los Organismos Nacionales de Cuenca. ....	97
3.2.1 Fortalecimiento de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) en Argentina .....	97
3.2.2 Fortalecimiento de la Oficina Técnica Nacional .....	98
de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB) en Bolivia.	
3.3 Fortalecimiento de las instituciones de los gobiernos provinciales/departamental y de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil. ....	101

3.4. Acciones prioritarias de desarrollo y armonización del marco jurídico regional.....	110
3.4.1. Desarrollo y armonización de los marcos jurídicos para la gestión sostenible de los recursos hídricos.....	111
3.5 Zonificación Ambiental y Ordenamiento Territorial.....	114
3.6 Fortalecimiento y desarrollo de los instrumentos económicos .....	122
3.7 Inclusión de los costos sociales y ambientales en los proyectos de desarrollo.....	125
<b>4. LECCIONES APRENDIDAS Y BUENAS PRÁCTICAS DERIVADAS DE LA EJECUCIÓN DE LAS ACCIONES DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL PEA BERMEJO.....</b>	<b>127</b>
<b>5. PRINCIPALES CONCLUSIONES .....</b>	<b>137</b>
<b>ANEXO I .....</b>	<b>141</b>
<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS .....</b>	<b>144</b>

# Presentación

La Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE), conformada por representantes de los gobiernos de la República Argentina y del Estado Plurinacional de Bolivia, se complace en presentar a la comunidad internacional el Documento Final **Desarrollo y Fortalecimiento Institucional en la Cuenca Binacional del Río Bermejo**, elaborado en el marco del *Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo* (PEA Bermejo), una iniciativa de ambos países ejecutada durante el período 2001-2009, con financiamiento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).

La Cuenca Binacional del Río Bermejo, ubicada en el extremo austral de Bolivia, en el Departamento de Tarija, y en el norte de Argentina -donde abarca parte de las provincias de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta-, es una importante área de la macro-región de la Cuenca del Plata, caracterizada por una

diversidad de condiciones topográficas y climáticas que ofrece importantes potencialidades en términos de desarrollo, pero condicionada por el protagonismo de activos e intensos procesos hidrológicos, geomorfológicos y ecológicos. A través de una visión integral de cuenca, de la gestión participativa y el respeto a los usos y costumbres de sus habitantes y de la sociedad civil organizada, la COBINABE procura alcanzar el desarrollo sostenible de su zona de influencia, mediante el aprovechamiento de los recursos naturales y el uso racional y equitativo de los recursos hídricos, catalizando y coordinando los esfuerzos municipales, provinciales, nacionales e internacionales destinados al progreso de la Cuenca, en el marco de un nuevo paradigma de desarrollo, cuyo núcleo principal es el respeto a la madre tierra y a los recursos naturales, buscando vivir bien y en armonía con la naturaleza.

En este sentido, la COBINABE, en nombre de los

beneficiarios y de los habitantes de la Cuenca del Río Bermejo en Argentina y Bolivia, agradece el compromiso y esfuerzo de cada una de las personas e instituciones que apoyaron este Programa Binacional y de los gobiernos nacionales, provinciales, departamental y municipales de ambos países que participaron en su ejecución. Asimismo, reconoce la valiosa cooperación y aporte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de su Departamento de

Desarrollo Sostenible, que colaboró en la ejecución del Proyecto.

Con la confianza de estar trabajando en el presente, pero pensando en el futuro, y con la firme convicción de continuar los esfuerzos de integración, respetando a los pueblos y a su diversidad cultural, esperamos lograr una mejor calidad de vida de las poblaciones de la Cuenca Binacional del Río Bermejo.

**Eduardo Cavadini**

*Embajador*

*Primer Delegado por Argentina*

**Mónica Soriano López**

*Embajadora*

*Primera Delegada por Bolivia*

# Prefacio

Los gobiernos de Argentina y Bolivia, a través de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE), iniciaron en 1995 la formulación del Programa Estratégico de Acción de la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PEA Bermejo), con el propósito de reducir los procesos de degradación ambiental y promover, por intermedio de las instituciones responsables, el desarrollo de la Cuenca Binacional e Interjurisdiccional del Río Bermejo. El Programa contó desde sus inicios con la cooperación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través del Departamento de Desarrollo Sostenible, que actuó como agencia ejecutora regional, y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como agencia de implementación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), que aportó los recursos financieros para su ejecución.

Se realizó una primera etapa de formulación del Programa (1997-2000), cuyos resultados se presentaron en el Diagnóstico Ambiental Transfronterizo (DAT) y el consiguiente Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo. El primero identificó y caracterizó los principales problemas ambientales y las causas básicas y directas de estos, en tanto que el segundo determinó las intervenciones necesarias para dar solución a los problemas identificados. Ambos documentos fueron publicados en mayo de 2000.

Las acciones estratégicas del PEA Bermejo comprendieron cuatro áreas: I) Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para la Planificación y Gestión Integrada de la Cuenca; II) Prevención, Protección y Rehabilitación Ambiental; III) Desarrollo Sostenible de los Recursos Naturales; y IV) Concientización y Participación Pública. A su vez, las acciones se distribuyeron en 21 componentes y 136 proyectos, con

un presupuesto estimado de US\$470 millones y un horizonte de planificación de 20 años. Del total de proyectos identificados, se seleccionó un número reducido de aquellos considerados prioritarios para ser ejecutados en el corto plazo, como un elemento catalizador que dinamizara la ejecución del PEA de Largo Plazo, no solamente para abordar los aspectos más relevantes identificados en el DAT como causas básicas de los problemas ambientales, sino también como mecanismo que ayudara a desarrollar y consolidar el marco de cooperación, coordinación y monitoreo del total de las acciones comprendidas en el PEA. La implementación del PEA Bermejo de Corto Plazo se desarrolló en el período 2001-2009, y contó con el financiamiento del FMAM por un monto de US\$11.4 millones.

**Edgardo Castellano**

*Presidente*

*Comisión Regional del Río Bermejo*

*Director Nacional del PEA Bermejo por Argentina*

La Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) en Argentina y la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB) en Bolivia, ambas en su calidad de Secretaría de la COBINABE se sienten muy complacidas de haber participado en el desarrollo e implementación del PEA Bermejo, que ha permitido establecer instrumentos prácticos para promover la gestión ambiental y mejorar la capacidad de las organizaciones locales para participar e influir positivamente en los procesos de desarrollo de la Cuenca y sus áreas de influencia.

Se espera que este esfuerzo, y las lecciones aprendidas como resultado de la experiencia, puedan servir de modelo para el diseño y la ejecución de otros planes de manejo ambiental y desarrollo en la región.

**Alejandro Romero**

*Director General Ejecutivo*

*Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo*

*Director Nacional del PEA Bermejo por Bolivia*







# Resumen Ejecutivo

La Cuenca del Río Bermejo, 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 km<sup>2</sup> abarcan territorios del Departamento de Tarija, en Bolivia, y de las provincias argentinas de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta.

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 Cuenca Alta, así como bosques secos y húmedos en la Cuenca Baja. Existe una excepcional diversidad de hábitats a lo largo del curso del río. Los índices de erosión en la Cuenca y de transporte de sedimentos del Río Bermejo se encuentran entre los más altos del mundo, con más de 100 millones de toneladas anualmente depositadas en el Sistema Paraguay-Paraná-del Plata, lo que

representa un 80% del total transportado por estos ríos.

En junio de 1995, los gobiernos de Argentina y Bolivia acordaron establecer la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE), como un mecanismo jurídico-técnico permanente que ayude a impulsar el desarrollo sostenible de la cuenca y su zona de influencia, optimizando el aprovechamiento de sus recursos naturales, atrayendo inversiones y facilitando la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos. En ese marco se desarrolló la formulación e implementación del Programa Estratégico de Acción (PEA) para la Cuenca Binacional del Río Bermejo, a través de la COBINABE y financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial - FMAM (Global Environment Facility - GEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de los Estados

Americanos (OEA) y los gobiernos de ambos países.

El objetivo principal del Programa fue promover el desarrollo sustentable mediante la incorporación de la temática ambiental en las políticas, los planes y los programas de desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo y la instauración de un enfoque por cuenca y de manejo integrado de los recursos naturales.

La formulación del PEA se desarrolló entre 1997 y 2000. Comprendió la identificación de los principales problemas ambientales y sus causas raíz; la implementación de proyectos piloto demostrativos para evaluar la viabilidad técnica, económica y social de medidas de corrección o rehabilitación; y la puesta en marcha de un proceso de participación y consulta pública para la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo y gestión ambiental en la Cuenca. La consolidación y análisis de los estudios realizados y los procesos de consulta dio como resultado la preparación del Diagnóstico Ambiental Transfronterizo (DAT), con la identificación y caracterización de los principales problemas ambientales de la Cuenca, y el resultante Programa de Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PEA Bermejo), referido al conjunto de acciones identificadas para resolver las causas raíz de los problemas prioritarios y promover el desarrollo sostenible de la Cuenca Binacional.

El DAT identificó como problemas prioritarios: a) la degradación del suelo con procesos intensos de erosión y desertificación; b) la degradación de la calidad del agua; c) la escasez de agua y las restricciones en la disponibilidad de agua; d) la destruc-

ción de hábitats con pérdida de la biodiversidad y el deterioro de recursos bióticos; v) inundaciones y otros desastres naturales; y, e) el deterioro de las condiciones de vida de la población y la pérdida de recursos culturales.

A partir de la identificación de estos problemas por el DAT, se elaboró el consiguiente Programa Estratégico de Acción-PEA Bermejo, que determinó las intervenciones necesarias para dar solución a los problemas identificados, atacando fundamentalmente las causas básicas de origen antrópico. Las acciones prioritarias que el PEA identificó, propuso y abordó fueron agrupadas en cuatro áreas estratégicas:

- Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para la Planificación y Gestión Integrada de Cuenca
- Prevención, Protección y Rehabilitación Ambiental
- Desarrollo Sostenible de los Recursos Naturales
- Concientización y Participación Pública

De cada una de las cuatro Áreas Estratégicas del PEA, se seleccionó un número reducido de acciones orientadas a establecer el marco legal e institucional para la ejecución del programa en su conjunto, consolidar y expandir los mecanismos de concientización y participación pública, y ejecutar algunas acciones de rehabilitación/remediación ambiental y de producción sostenible. Este grupo de acciones, denominado PEA de Corto Plazo, inició su implementación en junio de 2001 y finalizó en diciembre de 2009.

El presente documento recopila y resume las acciones del PEA de Corto Plazo, desarrolladas bajo el

De cada una de las cuatro Áreas Estratégicas del PEA, se seleccionó un número reducido de acciones orientadas a establecer el marco legal e institucional para la ejecución del programa en su conjunto, consolidar y expandir los mecanismos de concientización y participación pública, y ejecutar algunas acciones de rehabilitación/remediación ambiental y de producción sostenible.

---

Área Estratégica I “*Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para la Planificación y Gestión Integrada de Cuenca*” las que fueron orientadas principalmente al desarrollo y fortalecimiento de los marcos jurídicos, institucional, económico y ambiental integral para promover el desarrollo de la región en condiciones de sustentabilidad, y la gestión integrada de los recursos hídricos en el ámbito de la cuenca

#### Aspectos institucionales en la Fase de Preparación del PEA

Al iniciarse la preparación del PEA se encontraron una serie de conflictos interjurisdiccionales no resueltos en la cuenca, y en los ámbitos nacionales sin medios ni vías para poder resolverlos. De acuerdo al DAT, el **marco de políticas, jurídico institucional deficiente** era una de las causas básicas en la raíz de los problemas del desarrollo sostenible en la Cuenca del Río Bermejo.

Se detectaron asimismo deficiencias en las capacidades para el monitoreo y evaluación, la planificación, la gestión y el control de los recursos naturales; falta de equipamiento y de acceso a las tecnologías apropiadas de las instancias institucionales gubernamentales, un bajo nivel de compromiso de los responsables de aplicar las normas y la desarticulación entre los sectores técnicos y de decisión política en los niveles gubernamentales. Asimismo, otros factores identificados como limitantes del desarrollo institucional para la planificación y gestión de la cuenca fueron:

- las limitaciones de las bases legales y la falta de articulación institucional para compatibilizar y armonizar las políticas binacionales, nacionales, y

de las jurisdicciones con dominio sobre los recursos naturales y la cuenca;

- el riesgo que implica avanzar con una política institucional para la gestión de desarrollo sostenible de la cuenca, cuando no existe una política institucional sectorial afianzada en el mismo sentido al interior de cada país;
- en el caso argentino, la lejanía de las realidades locales de las instituciones responsables del desarrollo regional y de la cuenca;
- la existencia de una Comisión Binacional con capacidad gerencial propia.

En respuesta a los conceptos que surgieron del DAT, el Proyecto planteó un conjunto de acciones estratégicas organizadas en cuatro áreas. En lo que respecta al tema institucional, se estructuró un conjunto de acciones orientadas a desarrollar y fortalecer el marco institucional para la planificación y la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca, a partir del desarrollo y fortalecimiento de las bases legales que sustentan la regulación, la planificación y la evaluación social y ambiental. Específicamente, las acciones estratégicas propuestas para el desarrollo y fortalecimiento institucional fueron las siguientes:

1. adecuación y fortalecimiento de la Comisión Binacional como organismo de cuenca para la gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo con la participación efectiva de los Estados provinciales de Argentina, la prefectura de Tarija, Bolivia, y los municipios con jurisdicciones en la cuenca;
2. desarrollo, armonización y aplicación del marco

normativo para el uso sustentable y la conservación de los recursos naturales;

3. instrumentación de mecanismos efectivos de coordinación y articulación sectorial y jurisdiccional;
4. implementación y fortalecimiento del Sistema de Información Ambiental de la Cuenca;
5. formulación e implementación de planes de manejo integral de cuencas, zonificación ambiental y ordenamiento territorial como instrumentos básicos del sistema de planificación;
6. fortalecimiento institucional a todos los niveles para la gestión integrada de los recursos naturales y el ambiente; y
7. fortalecimiento y/o desarrollo de los instrumentos económicos y mecanismos de financiación.

### Aspectos institucionales en la Fase de Implementación del PEA Bermejo

La Etapa de Ejecución del PEA Bermejo se inició en marzo de 2001 y se completó en diciembre de 2009. Durante esta Etapa, cambios de administraciones y hechos políticos importantes en ambos países tuvieron una importante influencia en su ejecución, coincidiendo con profundas reformas político/institucionales en relación a la gestión del agua, con considerables avances que aportarán e interactuarán positivamente con el PEA.

Al aprobarse el financiamiento para la Etapa de Implementación se procuró conformar nuevamente las dos Unidades Técnicas que habían participado en la Etapa de Formulación del PEA Bermejo. Eso sólo fue posible plenamente en Bolivia y en forma parcial en Argentina, lo que generó una asimetría en la capacidad de ejecución del Programa, parti-

cularmente en el período abril 2001- mayo 2002. De la misma manera, hubo importantes cambios institucionales a nivel nacional, provincial y de la Comisión Binacional y de la COREBE, con implicancias en cuanto a la continuidad de las políticas públicas, las que plantearon dificultades para estabilizar a la Unidad Técnica del Proyecto. A ello se sumó la profunda crisis económica que sufrió el país, que motivó la caída del gobierno, lo que generó una difícil situación financiera, política y social que afectó el normal avance de la ejecución del PEA, no sólo en la Argentina sino también en el nivel binacional.

El período 2002-2005 ve desarrollarse prácticamente todas las actividades relativas al fortalecimiento institucional, tanto al interior de cada país, como en el ámbito binacional. Una de las más importantes fue la creación de una subsección de la COBINABE en la ciudad de Salta, con el fin de contar con una presencia activa del Organismo en el ámbito geográfico de la Cuenca, y acercando la ejecución del Programa a los actores institucionales y sociales locales.

Se destaca la creación, en Argentina a finales de 2002, del Consejo Federal de Recursos Hídricos (COHIFE), lo que resultó un mecanismo de articulación clave entre la institución federal responsable de las políticas hídricas y el PEA, facilitando la relación de todos los niveles de trabajo: binacional, nacional e interprovincial. Por su parte, en Bolivia se crea, en abril del 2002, el **Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG)** para lograr un ordenamiento de las normas y políticas de los recursos hídricos.

A fines del año 2005, tienen lugar en Bolivia las Elecciones Nacionales y Departamentales, como consecuencia de las cuales se producen cambios importantes en la política y en la administración del Gobierno Nacional. Con el nuevo Gobierno de Bolivia a inicios de 2006, es creado el **Ministerio del Agua** (hoy en día Ministerio de Medio Ambiente y Agua), que priorizó la gestión del agua bajo el nuevo paradigma de desarrollo que es el "vivir bien".

En este período se producen cambios tanto en la dirección de la OTNPB como en la integración de la Unidad Técnica del Programa en Bolivia, con las dificultades operativas que se presentaron en consecuencia.

Las situaciones expuestas precedentemente en ambos países muestran cambios muy profundos en las orientaciones políticas y en los ámbitos institucional, técnico y operativo, que derivaron en condicionantes externos al PEA, y que éste asumió y capitalizó, ajustando sus actividades y objetivos inmediatos para consolidar los objetivos de largo plazo propuestos originalmente.

#### **ACCIONES DE DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EJECUTADAS EN EL MARCO DEL PEA BERMEJO**

Tanto en la fase de preparación como en la de ejecución, en coincidencia con el DAT, se constató que los principios de manejo integrado de los recursos hídricos y las políticas conducentes a una gestión integrada de los recursos naturales a nivel de la cuenca, no se encontraban suficientemente

asimilados por las autoridades locales y por las instituciones provinciales y regionales, ni incorporados explícitamente en los marcos normativo y reglamentario, como tampoco en las prácticas de planificación y gestión de los recursos.

En ese sentido, en la Componente que trató los aspectos institucionales se incluyeron los esfuerzos para: a) el desarrollo institucional de los entes con responsabilidad para la gestión integrada del agua y los otros recursos naturales, en los diferentes ámbitos y jurisdicciones; b) la incorporación de instrumentos para la coordinación regional y el uso de medios de comunicación; c) el fortalecimiento de las funciones de las instituciones regionales existentes (COREBE y OTNPB); y d) el fortalecimiento de la capacidad para asegurar la activa participación de las instituciones de los gobiernos provinciales de la Argentina y de la Prefectura de Tarija; todo ello, con vistas a: e) instalar, en el ámbito binacional, la COBINABE como agencia de cuenca, con amplia participación pública.

Con base en las acciones prioritarias propuestas, el Documento de Proyecto -ProDoc- estableció dos grupos de actividades a ser desarrolladas en el corto plazo:

- I) Desarrollo y fortalecimiento institucional, que incluyó:
  - desarrollo y fortalecimiento de la Comisión Binacional;
  - desarrollo y fortalecimiento de la COREBE y de la OTNPB;
  - fortalecimiento de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil.

II) Desarrollo de un marco legislativo, económico y ambiental integral para la región de la Cuenca, que incluyó:

- armonización de los marcos legal regional y de las jurisdicciones;
- ordenamiento territorial de las áreas seleccionadas;
- incorporación de costos sociales y ambientales en la evaluación de proyectos;
- instrumentos económicos para el uso sostenible del agua.

#### **Desarrollo y fortalecimiento institucional de la Comisión Binacional (COBINABE)**

Las acciones bajo este componente tuvieron como objetivo específico hacer de la COBINABE una entidad con presencia y capacidad de acción, como autoridad binacional para la Cuenca del Río Bermejo, con capacidad de articulación interjurisdiccional capaz de impulsar el desarrollo sostenible de la cuenca. Las acciones desarrolladas en el marco del PEA Bermejo fueron:

**1. Acuerdos de Colaboración.** Con el objeto de incorporar y lograr la participación de las instituciones en el proceso de promover la gestión integrada de los recursos hídricos a nivel de cuenca, la COBINABE firmó más de cuarenta (40) Acuerdos y Memorándum de Entendimiento de colaboración recíproca.

**2. Plan de Acción Comunicacional para COBINABE.** Con el fin de dar identidad corporativa a la Comisión Binacional, hacerla conocer en sus funciones y acciones, y buscar el compromiso de los actores locales con sus actividades y estrategia para la inclusión social y la participación pública en el

desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Bermejo se elaboró y ejecutó durante el año 2004, un Plan de Acción Comunicacional de la COBINABE.

**3. Comités Regionales de la Cuenca.** El PEA planteó la conformación de tres instancias de concertación propias, con diferentes roles: a) el Comité de Coordinación Regional (CCR), cuya función era *la coordinación, apoyo al programa y supervisión general de las actividades en sus jurisdicciones y, asegurar la articulación entre los departamentos gubernamentales asignados a la administración de la Cuenca a nivel subregional*; b) el Comité Asesor Regional (CAR), *integrado por representantes de ONG, Instituciones Académicas, Organizaciones Científicas y Técnicas, del Sector Privado, de la Ciudadanía y corporaciones con interés en la ordenación de los recursos naturales de la Cuenca Binacional del Río Bermejo*; c) el Comité Interministerial (CI), *como el receptor de las problemáticas y de las realidades de las distintas instituciones de las jurisdicciones que nuclea la cuenca, y promotor de las acciones tendientes a desarrollar y a aprovechar todos los recursos que a ésta involucran, buscando optimizar los recursos humanos y económicos, y evitando la superposición de tareas en el ámbito de la Cuenca correspondiente a cada país, como así también apoyar la movilización de las inversiones que se identifiquen para la región* y d) el Comité de Coordinación Binacional (CBC), el que tomó como base el funcionamiento y la organización de los comités CCR y CAR antes mencionados.

**4. Grupo *ad hoc* de COBINABE.** Sus funciones eran recopilar y analizar toda la documentación legal existente en el marco de la COBINABE, proponer a esa Comisión mecanismos para su fortaleci-

miento e implementar el artículo IV de su Acuerdo Constitutivo (estructura administrativa, plan maestro de la cuenca, mecanismos de toma de decisiones, acuerdo de sede, reglamentos, etc.); y proponer distintas modalidades de difusión de las actividades desarrolladas por el PEA Bermejo.

**5. Subsede de la COBINABE en Argentina en la Provincia de Salta.** Como forma de llevar la presencia del Programa Estratégico de Acción a la Cuenca dentro del territorio argentino, la creación de esta Subsede aportó beneficios concretos en la acción local del PEA. Favoreció asimismo la relación de trabajo con la Unidad Técnica de Bolivia, con sede en la relativamente vecina ciudad de Tarija.

**6. Sistema Integral de Información Ambiental (SIGBermejo) y Base de Datos del Sistema de Monitoreo de Parámetros Ambientales de la Cuenca del Río Bermejo.** Un instrumento para establecer y difundir la situación y uso de los recursos naturales de la cuenca, y cuya finalidad fue articular, integrar y dar coherencia a la información disponible y generada por cada jurisdicción actuante en la cuenca, y facilitarla a los usuarios en un sistema accesible e interactivo, a través de sus componentes interactivos de consulta vía Web, tomando a la cuenca como unidad de planificación y gestión.

### Desarrollo Institucional de los Organismos Nacionales de Cuenca

**Fortalecimiento de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) en Argentina.** El PEA planteó inicialmente el fortalecimiento de la COREBE en su condición de contraparte técnica de apoyo en Argentina, aportando tiempos de especialistas y financiamiento en varias de las actividades



programadas. De esta forma, la COREBE entraba en el proceso de planeamiento e implementación de la gestión integrada de la cuenca y se fortalecía en su interacción con el PEA. Adicionalmente y en la etapa final de ejecución del PEA se procuró fortalecer a la COREBE, a través de la provisión de asistencia técnica para dotarla de una configuración organizativa coherente con el objetivo de descentralización operativa y pertinencia geográfica y para la ejecución del Programa de Gestión Integral de la Cuenca Binacional del Río Bermejo -PROBER-.

**Fortalecimiento de la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB) en Bolivia.** Inicialmente, las actividades desarrolladas en el marco del PEA Bermejo se orientaron a dotar a la OTNPB con capacidades para: I) participar activamente con jurisdicción y competencia en todas las acciones estratégicas, actividades y proyectos a ser ejecutados por el PEA en el territorio de la Alta Cuenca en Bolivia; y II) diseñar e implementar un sistema de planificación, coordinación, programación y control para el desarrollo integral en toda la Cuenca del Río Bermejo, en apoyo a la delegación boliviana a la COBINABE. En una segunda instancia, durante el año 2009, y en un contexto político, económico y social de Bolivia caracterizado por las profundas transformaciones estatales del país, el PEA Bermejo apoyó a la OTNPB -en el marco del proceso de planificación llevado a cabo por el organismo- en la elaboración de su Plan Trienal 2010-2012 y del Plan Estratégico correspondiente.

**Fortalecimiento de las instituciones de los Gobiernos Provinciales/Departamental y de las capa-**

**idades de las organizaciones de la sociedad civil.** El PEA incorporó el tema del fortalecimiento de las instancias institucionales gubernamentales provinciales/departamental, junto al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como parte del concepto de que el desarrollo de la capacidad de gestión de la cuenca no es sólo responsabilidad gubernamental, y la organización y participación social juegan un rol fundamental en la estructura institucional para una gestión adecuada y sostenible.

Mediante esta actividad, se trabajó en las diversas áreas y temas que hacen a la gestión sostenible e integrada de la cuenca, identificando el conocimiento disponible y las capacidades de las instituciones académicas y de los organismos gubernamentales con responsabilidades técnicas en la cuenca en Argentina y Bolivia.

Adicionalmente, se abordó un nuevo concepto de fortalecimiento institucional mediante el apoyo a las instituciones en la ejecución de proyectos clave, reconociendo la importancia de la implementación de modelos de gestión sustentable del territorio que permitan asegurar la coordinación y la adecuada participación pública.

En el caso de **Argentina** los esfuerzos del PEA se focalizaron en acciones de apoyo y fortalecimiento institucional de las organizaciones de las jurisdicciones con el dominio original sobre los recursos naturales, que son sus provincias.

En la provincia de **Salta**, las acciones del PEA se enfocaron al fortalecimiento de la Secretaría de



Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SEMADES), de la Agencia de Recursos Hídricos, del Instituto de Aguas Subterráneas para Latinoamérica -INASLA-, Universidad Nacional de Salta y del Laboratorio Ambiental.

En la provincia de **Jujuy**, el fortalecimiento institucional estuvo dirigido a la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Recursos Naturales y a la Unidad de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas, ambas dependientes del Ministerio de la Producción y Medio Ambiente, y a la Superior Unidad Bromatológica Provincial (SUNIBRON).

En la provincia del **Chaco** se convino trabajar en el fortalecimiento del Laboratorio de Agua de la Administración Provincial del Agua (APA).

En la provincia de **Formosa** se trabajó en el fortalecimiento institucional de la Unidad Provincial Coordinadora del Agua -UPCA- y del Laboratorio del Servicio Provincial de Agua Potable -SPAP-.

En el caso de **Bolivia**, las acciones fueron orientadas a fortalecer la coordinación y articulación del trabajo de la OTNPB con la Prefectura del Departamento de Tarija. Así, se trabajó en la identificación, dimensionamiento y compatibilización, a nivel regional, de los requerimientos institucionales, recomendación de estrategias instrumentales para el establecimiento de objetivos y políticas comunes de calidad ambiental y en la materialización de acciones seleccionadas de fortalecimiento de las capacidades técnicas y de equipamiento, de los organismos gubernamentales y de la sociedad civil.

En ese sentido, se consideró necesaria la implementación de un Laboratorio de Calidad de Aguas y se decidió el fortalecimiento de los laboratorios de la Facultad de Ciencias Agrícolas y Forestales de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho.

### **Desarrollo y armonización de los marcos jurídicos para la gestión sostenible de los recursos hídricos**

El objetivo de esta actividad fue disponer de un marco regulatorio fortalecido para el uso y conservación de los recursos naturales de la cuenca. No obstante, el PEA interactuó fuertemente en los diversos espacios jurisdiccionales para avanzar y ajustar el marco legal e institucional para la gestión integrada de la cuenca. Fue claro que la modificación efectiva de las normativas estuvo fuera del alcance del Programa. Si bien la presencia del PEA y el desarrollo operativo de las acciones de carácter estratégico ayudaron a avanzar en los marcos de políticas de gestión integral de recursos hídricos en ambos países, donde el PEA tuvo sí su espacio específico de incidencia directa fue en el ajuste de los marcos regulatorios de las instituciones actuantes, incluyendo el de la COBINABE, en los diferentes niveles de su accionar.

El PEA propendió a la formulación e implementación del marco regulatorio regional, y facilitó acciones demostrativas de manejo integrado del agua y demás recursos naturales. También, promovió el desarrollo y armonización de los marcos jurídicos preexistentes al interior de ambos países y sus jurisdicciones, considerando la Cuenca como unidad de planificación y gestión.

En ese contexto, se realizó un **diagnóstico sobre los marcos jurídicos provinciales**, que identificó que estas legislaciones si bien demostraron ser diversas entre sí y asimétricas en su cobertura, presentaban importantes elementos comunes respecto de los principios ambientales y de las políticas hídricas.

### **Zonificación Ambiental y Ordenamiento Territorial**

El objetivo fue promover y estimular la aplicación de procesos de **zonificación ambiental y ordenamiento territorial**, como instrumento básico de planificación regional y contribuir a la sostenibilidad del desarrollo de la Cuenca. Las actividades seleccionadas se orientaron a revertir las causas básicas de los problemas ambientales transfronterizos identificados en el DAT.

- El uso actual dominante de los suelos de la cuenca, en general no adecuado a sus características intrínsecas.
- La deforestación indiscriminada del bosque nativo y aprovechamiento forestal no sustentable.
- La presencia de actividades ganaderas con fuerte impacto sobre los ecosistemas y recursos naturales, con zonas bajo sobrepastoreo.
- El proceso de urbanización creciente y caótica, con escaso conocimiento del potencial de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, además de procesos de contaminación del recurso por la insuficiencia de servicios y medidas precautorias y de remediación.
- La situación de áreas bajo riesgo hídrico, que son utilizadas en la producción y para asentamien-

**El objetivo fue promover y estimular la aplicación de procesos de zonificación ambiental y ordenamiento territorial, como instrumento básico de planificación regional y contribuir a la sostenibilidad del desarrollo de la Cuenca. Las actividades seleccionadas se orientaron a revertir las causas básicas de los problemas ambientales transfronterizos identificados en el DAT.**

---

tos humanos, sin consideración a sus vulnerabilidades.

- La pérdida de hábitats para numerosas especies.

La estrategia utilizada consistió en el desarrollo de intervenciones piloto de carácter demostrativo en las provincias argentinas y con un plan de ordenamiento del Departamento de Tarija, como también acciones de manejo integrado de cuencas críticas en Bolivia, en ambos casos incorporando en la implementación a los actores institucionales y sociales clave.

**a) Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Tarija.** Mediante la firma de un convenio interinstitucional triangular entre el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, la Prefectura Departamental de Tarija, la OTNPB, y la participación del PEA, se formuló un plan que incluyó: 1) diagnóstico integral del territorio; 2) conjunto de mapas temáticos y mapeo del Plan de Ordenamiento; 3) Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Tarija 2006-2025, que incluyó el Plan de Ocupación del Territorio y las propuestas para cada una de las Unidades Territoriales; 4) Plan de Cuencas hidrográficas; 5) Plan de Uso del Suelo Urbano; y 6) guía cartográfica de la formulación del Plan Departamental de Ordenamiento Territorial.

**b) Acciones piloto demostrativas de ordenamiento territorial ejecutadas junto a provincias argentinas**

- **Proyecto de Zonificación Ambiental y Reglamentación del Uso de la Tierra - Municipio de Los Toldos - Provincia de Salta.** Se elaboró un

plano catastral del municipio. Se produjeron mapas temáticos (asentamientos humanos, actividades económicas, presencia de servicios, redes de educación y salud, equipamiento e infraestructura, accesibilidad e infraestructura vial). Se elaboró cartografía de las principales aptitudes y restricciones del medio físico, mapa de la red hidrográfica, exposición a inundaciones, desbordes, deslizamientos e incendios. Se propuso una zonificación básica y su relación con las áreas de conservación del Parque Nacional Baritú y la Reserva de El Nogalar, en su área dentro del Municipio de Los Toldos. Se inició el análisis integrado técnico-legal de la superposición de derechos de uso de la tierra, y se trabajó la resolución de estos conflictos vía mediación informal. Se elaboró la cartografía para la regularización de la tenencia de la tierra y el catastro individual en soporte magnético y gráfico. Finalmente, el Municipio elevó a las autoridades competentes de la provincia de Salta los expedientes con la propuesta de titulación de las tierras de acuerdo a las soluciones identificadas en cada caso de conflicto.

- **Proyectos de ordenamiento territorial dirigidos a la gestión de riesgos ambientales.** Proyectos de tipo piloto, de carácter demostrativo, destinados a evaluar el riesgo de inundación y demarcar la línea de ribera. Ellos fueron:

1) *Proyecto de Zonificación Ambiental y Reglamentación del Uso de las Tierras en la Provincia del Chaco* (Se implementó un sistema de información geográfica con uso intenso de las imágenes satelitales Landsat-TM del área de

estudio. A partir de esta información, se produjeron mapas del valle de inundación del Bermejo).

*II) Proyecto de Zonificación Ambiental y Reglamentación del Uso de las Tierras en la Provincia Formosa* (Capacitación de personal técnico en uso del software Spring©, conformación del Sistema de Información Geográfica para el ámbito geográfico de la Cuenca del Río Bermejo en la Provincia de Formosa y generación de los mapas de riesgo hídrico por inundación para toda la Cuenca del Río Bermejo en la provincia de Formosa).

*III) Otras Experiencias de Zonificación Ambiental Territorial.* Particularmente importantes en el caso de Argentina, fueron las experiencias junto a las instituciones responsables por la gestión de los recursos hídricos de las provincias de Jujuy y Salta para las cuencas de los ríos Grande y Huasamayo (Jujuy), y de los ríos Iruya y Colanzulí (Salta).

### **Fortalecimiento y desarrollo de los instrumentos económicos**

El PEA procuró instalar el tema en el ámbito de la cuenca, a nivel de formación dirigida a profesionales de los organismos públicos de recursos hídricos y medio ambiente, mediante el dictado de un curso sobre el valor económico del agua, con el objeto de diseñar estrategias que posibilitasen la incorporación de los instrumentos financieros y económicos que reflejen el valor económico del agua y puedan constituir fuentes genuinas de fi-

nanciamiento para la gestión integrada del agua y demás recursos naturales. También promovió su inclusión en una propuesta de proyecto piloto de manejo integrado de cuenca.

Cabe señalar que durante el período de ejecución del Programa, se planteó una fuerte discusión sobre el derecho humano al agua, lo que implicó que toda acción tendiente a fortalecer la idea de la dimensión económica del recurso debe previamente ser analizada participativamente y acordada a nivel de gobiernos y sociedad civil. Los gobiernos buscaron fortalecer conceptos como el de derecho ancestral de las poblaciones al agua. Esto tuvo como consecuencia que no pudiera contarse con un conjunto de conclusiones, estrategias instrumentales y recomendaciones acordadas a nivel binacional para la incorporación de instrumentos económicos como mecanismo de valoración del agua.

### **Inclusión de los costos sociales y ambientales en los proyectos de desarrollo**

Con el propósito de definir el diseño, la validación y la formulación de criterios regionales, estrategias instrumentales y recomendaciones para la incorporación generalizada de costos ambientales y sociales en la evaluación de proyectos de desarrollo, mediante metodologías que valoren los recursos y servicios de la naturaleza, se diseñó y organizó un curso-taller de capacitación ambiental para proyectos productivos agropecuarios, que fue realizado en diferentes localidades de la Cuenca del Río Bermejo por la AFIN, de la Universidad Nacional del Nordeste, Chaco, Argentina.

### Lecciones aprendidas y buenas prácticas derivadas de la ejecución de las acciones de desarrollo y fortalecimiento institucional del PEA Bermejo

Las *lecciones aprendidas* se derivan no sólo del análisis de la ejecución de las acciones estratégicas exitosas ejecutadas en la Componente de *Desarrollo y Fortalecimiento Institucional del PEA*, sino también de aquellos factores que han tenido una incidencia negativa al limitar o imposibilitar el cumplimiento de algunos de los indicadores o la concreción de alguno de los objetivos o resultados importantes previstos.

A continuación se resumen las lecciones aprendidas en el transcurso del Programa.

- La gestión integrada y sostenible de la cuenca en el tiempo requiere de una institucionalidad sólida que incluya no sólo las instancias de los gobiernos involucrados por la Constitución y la Ley, sino a los actores sociales interesados y condicionados por las acciones a ser ejecutadas.
- El fortalecimiento institucional en los ámbitos jurisdiccionales competentes (binacional, nacional, provincial/departamental y local), y una institucionalidad con capacidad técnica propia de soporte son factores esenciales para la gestión sostenible e integrada de una cuenca hidrográfica de aguas transfronterizas.
- El proceso de cambio de los comportamientos en la forma de uso no sostenible de los recursos naturales es lento y complejo, requiere de acciones de educación formal institucionalizada y de mecanismos de educación informal, comunicación y capacitación articulados e institucionalizados, así como de avances de las bases legales sostenidos en el tiempo.
- La experiencia del PEA valida la metodología de trabajar con base en un DAT, en que los problemas transfronterizos percibidos por los actores, y la identificación de sus causas con fundamento en el conocimiento científico y técnico, resultan en un sólido y confiable instrumento para la correcta identificación de las acciones estratégicas del PEA.
- Los proyectos deben buscar las compatibilidades entre las instituciones beneficiarias de su ejecución y con ellas.
- Los trabajos de consultoría se deben seleccionar cuidadosamente y en conjunto con los beneficiarios institucionales de esas consultorías con el objeto de que éstas contribuyan a fortalecer la institucionalidad, aportando y transmitiendo conocimientos a las entidades receptoras.
- El desarrollo del marco legal e institucional debe procurar la promoción del diálogo, la coordinación y la articulación entre las entidades directamente relacionadas con el uso y la gestión de los recursos naturales, y otras de carácter sectorial vinculadas o directamente afectadas por el Programa.
- Para la apropiación de los actores directamente comprometidos en la gestión sustentable de la cuenca se debe tener una presencia local en el ámbito territorial de ejecución.
- Los proyectos transfronterizos son vulnerables a los cambios políticos en los países participantes.
- La complejidad que supone la realidad institucional de un proyecto binacional transfronterizo,

que incluye un país de estructura federal con jurisdicciones que tienen el dominio sobre los recursos naturales, demanda el establecimiento de plazos realistas que contemplen el tiempo que consume el proceso de toma de decisiones y la articulación intergubernamental e interinstitucional.

- Para avanzar en una gestión integrada y sólida de una cuenca transfronteriza es necesario elaborar una base de datos compatible de la cuenca e integrar un sistema de información orientado a la demanda de información.
- Para que las acciones sean efectivas, es necesario profundizar en las percepciones de los actores involucrados y fortalecer la importancia de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo económico y social necesario en la cuenca.
- La debilidad institucional para la gestión binacional de la Cuenca del Río Bermejo fue una de las causas determinantes para el incumplimiento de plazos y cronogramas del PEA Bermejo.

En lo que respecta a *buenas prácticas*, a continuación se hace una enumeración de aquellas prácticas utilizadas en la ejecución de las actividades estratégicas de carácter legal e institucional que muestran esfuerzos continuados en el tiempo, con un enfoque y metodología que permitieron alcanzar resultados concretos y mensurables.

- Respeto y atención permanente a la existencia y al papel de la Comisión Binacional, como la autoridad máxima de la Cuenca Binacional del Río Bermejo.
- Conducta respetuosa de los marcos legales vigentes en cada país.

**En términos generales, los productos y resultados propuestos por el PEA Bermejo para la Componente de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional fueron alcanzados. Desde el inicio del proceso, el PEA Bermejo se encontró con una compleja situación institucional, no carente de conflictos interjurisdiccionales.**

---

- Búsqueda por compartir conocimientos entre los países y para la estandarización de métodos y parámetros destinados a atender temas de carácter transfronterizo.
- Trabajo permanente y constante en busca de una buena coordinación y comunicación entre las agencias e instituciones de las jurisdicciones involucradas.
- Búsqueda y flexibilidad del PEA Bermejo para su adecuación a los cambiantes escenarios políticos.
- Participación del organismo executor regional y organismos ejecutores nacionales, provinciales / departamentales y locales desde el inicio, con papeles bien definidos, actuando con ética subsidiaria.
- Enfoque y práctica de participación de los actores sociales involucrados desde la identificación de las acciones estratégicas.
- Identificación de las necesidades de fortalecimiento institucional en función de los objetivos y actividades concretas a ser ejecutadas por el Programa y sus posibilidades financieras.
- Esfuerzos por dar fundamento científico y técnico a las acciones estratégicas definidas.
- Puesta en valor del saber y de los conocimientos propios de las comunidades locales.
- Trabajar combinando acciones estratégicas institucionales estructurales, articuladas con acciones de carácter piloto, demostrativas.
- Búsqueda de coherencia, concordancia y articulación en las diversas escalas de las acciones estratégicas del PEA con las diferentes instancias institucionales involucradas jurídicamente.
- Generación y/o recopilación analítica de infor-

mación básica faltante, necesaria para la gestión sostenible de los recursos naturales.

- Ejecución con fundamento en una estrategia de comunicación.
- Introducción de acciones de ordenamiento territorial sobre la base de una zonificación ecológica.

### PRINCIPALES CONCLUSIONES

En términos generales, los productos y resultados propuestos por el PEA Bermejo para la Componente de *Desarrollo y Fortalecimiento Institucional* fueron alcanzados. Desde el inicio del proceso, el PEA Bermejo se encontró con una compleja situación institucional, no carente de conflictos interjurisdiccionales. El Programa logró, a pesar de ello, insertarse en esa intrincada trama institucional, adaptando su estructura organizativa y la ejecución de sus acciones iniciales, hasta poder modificar la realidad sobre la que se asentó. El Programa y la gestión que lo impulsó y acompañó contribuyeron a proveer un enfoque inteligente, adaptado a las circunstancias, que evitó, en el marco de una realidad cambiante, el desperdicio de esfuerzos y de bienes, y la frustración de iniciativas, a la vez que permitió orientar la mayor cantidad de actividades de la cuenca, o que inciden en ella, hacia la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable.

La consolidación de la COBINABE como el organismo de la Cuenca Binacional, hipótesis de partida del PEA, en las circunstancias institucionales y jurídicas adversas, requirió de un proceso de flexibilidad y adaptación de las distintas acciones del Programa, a los fines del fortalecimiento del organismo, así como de sus instancias nacionales y re-



gionales. El PEA realizó un aporte fundamental al crecimiento, desarrollo y fortalecimiento de la COBINABE, generando, durante su ejecución, la visión de cuenca hídrica binacional.

A pesar de las dificultades jurídico-institucionales iniciales, el Programa logró un marco institucional que estimuló el diálogo y la coordinación entre las entidades directamente relacionadas con el manejo y la gestión de los recursos hídricos, como también con otras entidades de carácter sectorial vinculadas o directamente afectadas por la ejecución del Programa. En este sentido, la creación de comités o comisiones de cuenca, agrupando a distintos sectores y grupos interesados, facilitó las acciones de programación y coordinación necesarias, no solamente para la ejecución de actividades, sino también para la gestión de recursos hídricos en general. Fue importante la articulación institucional a través del Comité de Coordinación Regional, con la incorporación de representantes públicos del sector hídrico y del ambiental, lo que significó un progreso en la armonización de intereses y el mejoramiento en las posibilidades de gestión.

En definitiva, las distintas acciones de *Desarrollo y Fortalecimiento Institucional* ejecutadas tuvieron

una base correcta y fueron respuestas en general adecuadas y convenientes, aunque no suficientes, para avanzar en la resolución de los problemas transfronterizos y sus causas. El PEA de Corto Plazo permitió introducir una experiencia de gestión integrada instalando acciones en ese sentido y avanzando hacia el desarrollo integral de la cuenca, con atención principal a la relación de aguas y suelos.

De su ejecución se extraen dos conclusiones. La primera es que los problemas y sus causas principales siguen existiendo y requieren de la continuidad de los esfuerzos iniciados. La segunda conclusión, que converge en el mismo sentido, es que el PEA, al haber resultado eficaz en sus acciones prioritarias, es una herramienta que debe ser continuada y profundizada. Estas conclusiones han sido extraídas por ambos países beneficiarios del PEA Bermejo, los que han acordado, en el marco de la COBINABE, plantearse la sostenibilidad de las acciones, a través de un nuevo Programa de Gestión Integral de la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PROBER), el que surge de la evaluación positiva de lo realizado y del análisis de las lecciones aprendidas, tanto positivas como negativas, buscando consolidar el desarrollo institucional logrado por el PEA Bermejo en la etapa cumplida.



# Executive Summary:

## Institutional development and strengthening

The Bermejo River Basin, located in southern Bolivia and northern Argentina, is a key component of the hydrological system of the la Plata River and in its development. The its approximately 123,000 km<sup>2</sup> Bermejo River Basin extends over the Municipality of Tarija in Bolivia, and the Argentine provinces of Chaco, Formosa, Jujuy, and Salta.

Radically different meteorological and topographical conditions along the axis in the basin create a diversity of tropical forests, humid valleys, and desert mountains in the Upper Basin, and dry and humid forests in the Lower Basin. The diversity of habitats along the course of the river is exceptional.

Basin erosion rates and sediment transport in the Bermejo River are among the highest in the world, with over 100 million tons annually being

deposited in the Paraguay-Parana-de la Plata River system, representing 80% of the total sediment transported by these rivers.

In June 1995, the governments of Argentina and Bolivia agreed to establish the Binational Commission for the Development of the upper Bermejo River Basin and the Rio Grande de Tarija (COBINABE) as a permanent technical and legal mechanism to help boost sustainable development in the basin and its surrounding areas, making optimal use of natural resources, attracting investments, and providing for the rational and equitable management of its water resources. Within this framework, the Strategic Action Program (SAP) for the Binational Basin of the Bermejo River was developed and implemented, through COBINABE, and with funding support from the Global Environment Facility (GEF), United Nations Environment Program (UNEP), the General

Secretariat of the Organization of American States (OAS), and the governments of both countries.

The primary goals of the program were: to promote sustainable development by integrating environmental issues into policies, plans and development programs in the Bermejo River basin, and by establishing a basin approach including the integrated management of natural resources.

The Strategic Action Program (SAP) was developed between 1997 and 2000. It included the identification of major environmental problems and their root causes; the implementation of pilot demonstration projects to assess the technical, economic and social feasibility of corrective or rehabilitation measures; and the establishment of a public participation and consultation process for the planning and execution of environmental management and development projects in the Basin. The consolidation and analysis of the research and consultation processes resulted in the compilation of the Transboundary Diagnostic Analysis (TDA), which identified and characterized the major environmental problems in the Basin, and the formulation of the resulting Strategic Action Program (Bermejo SAP), to help address the root causes of the priority problems and to promote sustainable development in the Binational Basin.

The TDA identified as priority problems: I) soil degradation exacerbated by erosion and desertification; II) degradation of water quality; III) water shortages and restrictions on water availability; iv) destruction of habitat and loss of

biodiversity and biotic resources degradation; v) floods and other natural disasters; and, vi) deterioration of living conditions of the population and loss of cultural resources.

The Bermejo SAP was developed to determine the necessary interventions to resolve the identified problems, attacking mainly the root causes of anthropogenic origin. The priorities which SAP identified and discussed were grouped into four strategic areas:

- Institutional Strengthening and Development for Integrated Planning and Management of the Basin
- Environmental Prevention, Protection, and Rehabilitation
- Sustainable Development of Natural Resources
- Public Participation and Awareness

Within each of these four strategic issues, a small number of actions were selected to establish the legal and institutional framework for the implementation of the program as a whole. These actions were designed to strengthen and expand mechanisms of public participation and awareness building, and to execute a few key interventions for environmental rehabilitation/remediation and sustainable production. This group of measures, called the Short Term SAP, began implementation in June 2001 and concluded in December 2009.

This document collects and summarizes those Short Term SAP actions developed under Strategic Area I, ***“Institutional Strengthening and Development for Integrated Planning and***

*Management of the Basin*”, which were aimed primarily at developing and strengthening the legal, institutional, economic, and integrated environmental frameworks in the region to foster the development in terms of sustainable and integrated management of the water resources of the basin.

#### **Institutional aspects in the SAP Preparation Phase**

When beginning to prepare the SAP, a number of unresolved conflicts in the basin were found at the inter-jurisdictional as well as at the national levels. These conflicts lacked obvious means or ways of resolving their underlying issues. According to the TDA, **the weak institutional and policy framework** was one of the main causes at the root of the problems facing sustainable development in the Bermejo River Basin.

Some deficiencies were also identified in the capacity for monitoring and evaluation, and the planning, management and control of natural resources, including lack of equipment and access to appropriate technologies for institutional governance, a low level of commitment by those responsible for applying the rules and regulations, and the separation between the technical sectors and policy-making levels of government. Other factors identified as constraining institutional development for the planning and management of the basin were:

- the limitations of the legal foundations and lack of institutional coordination to reconcile and harmonize policies at the Binational, national, and jurisdictional levels with control over the natural resources of the Basin;
- the risk involved in advancing an institutional policy for the sustainable management of the basin with no sector-based institutional policy in place within each country;
- in Argentina, the remoteness of the local realities from the institutions responsible for regional development, and of the Basin;
- the existence of a Binational Commission with its own management capacity
- In response to the concepts that emerged from the TDA, a series of strategic actions were proposed to address each of these four areas. Actions were aimed at developing and strengthening the institutional framework to support integrated management and planning of water resources within the basin. These actions were predicated on the development and strengthening of the legal basis for regulating, planning, and conducting social and environmental assessments. Specifically, the proposed strategic actions for institutional development and strengthening were the following:
  - I) Adaptation and strengthening of the Binational Commission as a basin entity for the integrated and sustainable management of the water resources of the Bermejo River Basin, with the effective participation of the provincial states of Argentina, the prefecture of Tarija, and the municipalities in Bolivia with jurisdiction in the basin;
  - II) Development, harmonization, and enforcement of regulatory frameworks for the sustainable use and conservation of natural resources;

- III) Implementation of effective mechanisms for sectoral and jurisdictional coordination and organization;
- IV) Implementation and strengthening of the Environmental Information System of the Basin;
- V) Formulation and implementation of plans for the integrated management of the basin, including environmental zoning and land use planning as basic instruments of the planning system;
- VI) Strengthening of institutions at all levels for the integrated management of natural resources and the environment;
- VII) Strengthening and/or development of economic instruments and financing mechanisms to support and sustain the management and development process in the basin.

### **Institutional aspects in the SAP Bermejo Implementation phase**

The Bermejo SAP implementation phase began in March 2001 and was completed in December 2009. During this phase, changes in government and major political events in both countries had important influences on its implementation, which coincided with profound political and institutional reforms in relation to water management, with substantial advances that interacted positively with SAP.

Upon funding approval for the implementation phase, the two Technical Units that had participated in the formulation phase of the Bermejo SAP were sought to be re-established. This was possible to its full extent in Bolivia, but only partially in Argentina,

thus, generating an asymmetry in the execution capacity of the project, particularly during the period from April 2001 to May 2002. Similarly, there were important institutional changes at the national and provincial levels, at the Binational Commission, and at the Regional Commission for the Bermejo River (COREBE) in Argentina, which had implications for the continuity of public policies and which posed difficulties for the stability of the Argentine Technical Unit. This was coupled with the deep economic crisis that struck the country, prompting the fall of the government, which generated a difficult financial, political, and social situation that affected the normal progress of SAP implementation, not just in Argentina but also at the Binational level.

During 2002-2005, virtually all of the activities relating to institutional strengthening, both within each country and in the Binational arena, were implemented. One of the most important actions was the creation of a sub-office of the COBINABE in the city of Salta, Argentina. This gave the Agency an active presence in the geographical area of the Basin, and brought the implementation program to the institutional, local, and societal stakeholders of the basin.

Another key element was the creation of the Federal Council on Water Resources (COHIFE) in Argentina in late 2002, which facilitated a coordination mechanism between the federal institution responsible for water policies and the SAP, improving the working relationships at all levels: Binational, national, and interprovincial. In

Bolivia, the creation of the **Interagency Council on Water (CONIAG)** in April 2002 to organize a system of rules and policies of water resources was equally important.

During late 2005, National and Departmental elections took place in Bolivia, which resulted in significant changes in the policy and administration of the National Government. With the new government of Bolivia in place, a **Ministry of Water** was created in early 2006, which prioritized the management of water resources in Bolivia under a *development vision*.

Also during this period changes occurred both in the direction of National Technical Office for the Pilcomayo and Bermejo Rivers (OTNPB) as well as in the makeup of the Technical Unit of the Program in Bolivia. These changes presented further operational difficulties for the project.

The situations described above in both countries show profound changes in the policy guidelines at the institutional, technical and operational level that derived in external conditionalities to the SAP, which were taken by the project and capitalized accordingly, aligning its activities and goals to consolidate the originally proposed long term objectives.

#### **INSTITUTIONAL STRENGTHENING AND DEVELOPMENT ACTIONS CARRIED OUT WITHIN THE SAP BERMEJO FRAMEWORK**

Both during the formulation phase and the implementation phase of the SAP project, and

coinciding with the TDA, it was found that the principles of integrated water resources management and need for policies leading to the integrated management of natural resources at the Basin level were not sufficiently assimilated by local authorities and provincial and regional institutions, nor was this concept of integration explicitly incorporated into the policy and regulatory frameworks, planning, and resource management.

In this regard, the component that dealt with institutional issues included efforts to: i) promote institutional development of the entities accountable for the integrated management of water and other natural resources in different areas and jurisdictions; ii) incorporate instruments for regional coordination and media programming; iii) strengthen existing regional institutional functions (e.g., of COREBE and OTNPB); and, iv) strengthen human resource capacities to ensure the active participation of Argentine provincial government institutions and the Bolivian prefecture of Tarija. These efforts all sought to: v) emplace the COBINABE in the Binational arena as the Basin agency, with broad public participation and support.

Based on the priority actions identified in the Bermejo SAP, the implementation project included two groups of activities to be undertaken in the short term:

- I) Institutional development and strengthening, which included:
  - development and strengthening of the Binational Commission;
  - further developing and strengthening of the COREBE and the OTNPB;

- strengthening of governmental and civil society organizations.
- II) Development of an integrated legislative, economic, and environmental framework for the Basin region, which included:
  - harmonization of regional and jurisdictional legal frameworks;
  - regularization of land use in selected areas;
  - incorporation of social and environmental costs in project evaluations;
  - introduction of economic instruments for sustainable water use.

#### **Institutional development and strengthening of the Binational Commission (COBINABE)**

Actions under this component were specifically aimed at making the COBINABE an entity with a presence and capacity for action, as a Binational authority for the Bermejo River Basin, with inter-jurisdiction capacity capable of promoting sustainable development in the basin. The actions developed within the framework of the SAP Bermejo were:

- I) **Collaboration Agreements.** In order to incorporate and involve the institutions in the process of promoting the integrated management of water resources in the Basin, the COBINABE signed over forty (40) Agreements and Memoranda of Understanding for mutual cooperation.
- II) **Communications Plan for COBINABE.** With the aims of creating a corporate identity for the Binational Commission, making functions and actions known, and seeking the commitment of local stakeholders in their activities, a

Communications Action Plan was developed and executed by COBINABE during 2004 in order to promote social inclusion and public participation in the sustainable development of the Bermejo River Basin.

- III) **Regional Committees of the Basin.** The SAP promoted the constitution of three committees with different roles: I) the Regional Coordination Committee (CCR), whose function was *the coordination, program support, and general supervision of activities within their jurisdictions and to ensure coordination among governmental departments assigned to the management of the Basin at a sub-regional level*, II) the Regional Advisory Committee (CAR), comprising *representatives of NGOs, academic institutions, scientific and technical organizations, and the private sector, citizens and corporations interested in the management of the natural resources of the Bermejo River Binational Basin*, III) the Inter-ministerial Committee (CI), as a forum for *the various institutions in the jurisdictions surrounding the basin, and promoter of actions aimed at developing and utilizing the resources involved, trying to optimize human and financial resources and avoid duplication of tasks in each country, as well as supporting the mobilization of investments identified for the region*, and iv) the Binational Coordination Committee (CBC), which used as its basis the functioning and organization of CCR and CAR mentioned above.

- IV) **Ad hoc COBINABE group.** Its functions were to collect and analyze all existing legal

documentation under the COBINABE umbrella, propose to the Commission mechanisms for its strengthening and implementation of Article IV of the Constitutive Agreement (governing its administrative structure, Basin master plan, decision-making mechanisms, seat agreement, regulations, etc.); and to propose various means of promoting the activities included in the Bermejo SAP.

**V) Regional headquarters of the COBINABE in the Salta province in Argentina.** As a way of creating a presence for the Strategic Action Program for the Basin in Argentina, the creation of the Sub-office brought concrete benefits to local SAP implementation. It also favored the working relationship with the Bolivia Technical Unit, based in the relatively nearby city of Tarija.

**VI) Comprehensive Environmental Information System (GIS-Bermejo) and Monitoring System for the Bermejo River Basin Environmental Parameters Database.** An instrument to establish and spread the status and use of natural resources of the basin, with the objective of articulating, integrating and give coherence to the information available and to the information generated by each jurisdiction acting in the basin, making it readily available to its users in an accessible and interactive system through its interactive components via Web query, with the basin as a planning and management unit.

### **Institutional Development of the National Basin Organizations**

#### **Strengthening of the Regional Commission for**

**the Bermejo River (COREBE) in Argentina.** The SAP initially proposed the strengthening of COREBE in its capacity as the technical support agency in Argentina, contributing specialists' time and funding to the various planned activities. The COREBE was part of the planning and implementation process for the integrated management of the Basin and was strengthened through its interaction with process of SAP formulation. In the final phase of SAP implementation, COREBE was specifically strengthened through the provision of technical assistance to equip it with a coherent organizational configuration necessary to support its geographical relevance and operational decentralization and its participation in the implementation of the Integrated Management Program for the Binational Basin of the Bermejo River (PROBER)

**Strengthening of the National Technical Office for the Pilcomayo and Bermejo Rivers (OTNPB) in Bolivia.** Initially, the activities developed within the Bermejo SAP were aimed at providing the OTNPB with the capacities to: i) actively participate in the strategic actions, activities, and projects to be implemented under the SAP in the Upper Basin territory of Bolivia, ii) design and implement a planning, coordination, programming and control system for comprehensive development throughout the Bermejo River Basin, in support to the Bolivian delegation to COBINABE. During 2009, in response to the profound transformations affecting the political, economic and social context of Bolivia, the project supported the OTNPB in the planning process leading to the development of its



Three Year Plan (2010-2012) and corresponding Strategic Plan.

**Strengthening the capacities of provincial /departmental governmental institutions and civil society organizations.** The SAP introduced the topic of institutional strengthening of the provincial/departmental governmental institutions, together with the strengthening of civil society organizations, as part of the development of management capacity within the basin, noting that basin management is not only a governmental responsibility but one in which social organizations and their participation play a fundamental role in the institutional structure for proper and sustainable management. Through this activity, work was carried out in various areas required for integrated and sustainable management of the Basin, identifying existing knowledge, capacities of academic institutions, and governmental agencies with technical responsibilities in the basin in both Argentina and Bolivia. Additionally, a new concept was addressed: institutional strengthening through support to institutions in the implementation of key projects, recognizing the importance of implementing sustainable land management models that would ensure coordination and adequate public participation.

In **Argentina**, the SAP implementation efforts focused on institutional strengthening and supporting the actions of organizations within the jurisdictions with control over the natural resources, which are its provinces.

- In the province of **Salta**, SAP actions focused on

strengthening the Department of Environment and Sustainable Development (SEMADES) of the Water Resources Agency, the Groundwater Institute for Latin America (INASLA) -National University of Salta, and the Environmental Laboratory.

- In the province of **Jujuy**, SAP actions focused on strengthening the Provincial Department of Environment and Natural Resources and its Integrated River Basins Management Unit, both under the Ministry of Production and Environment, and also the Provincial Food Science Unit (SUNIBRON).
- In the province of **Chaco**, SAP actions focused on strengthening the Water Laboratory of the Provincial Water Administration (APA).
- In the province of **Formosa**, SAP actions focused on strengthening the Provincial Water Coordinating Unit (UPCA) and the Drinkable Water Provincial Service Laboratory (SPAP).
- In **Bolivia**, the SAP implementation actions were aimed at strengthening coordination between the OTNPB and the Prefecture of the Department of Tarija. Tasks were carried out to identify, scope, and harmonize actions of the entities at the regional level, and recommend instrumental strategies to establish common policies and objectives for environmental quality as well as implement selected actions to strengthen the technical and equipment capacities of governmental agencies and civil



society. In that sense, it was considered necessary to install a Water Quality Laboratory and also strengthen the existing laboratories of the Agricultural Sciences and Forestry School at the Juan Misael Saracho Autonomous University.

### **Development and harmonization of legal frameworks for sustainable management of water resources**

The objective of this activity was to create a strengthened regulatory framework for the use and conservation of natural resources in the basin. The SAP also interacted strongly within the various jurisdictional areas to advance and adjust when necessary the legal and institutional framework necessary for integrated Basin management. While the actual regulatory reforms were beyond the scope of the project, the existence of the SAP and the development of operational strategic actions helped to advance the policy framework for integrated water resources management in both countries. In this regard, the SAP had a direct impact on setting the regulatory frameworks of the institutions involved, including the COBINABE.

The SAP also paved the way for the formulation and implementation of a regional regulatory framework, and facilitated demonstration actions promoting integrated management of water and other natural resources. It also fostered the development and harmonization of prevailing legal frameworks within both countries and their jurisdictions, and consideration of the Basin as planning and management unit.

In this context, a **diagnostic analysis of the provincial legal frameworks** was made, showing that while laws were different from each other and asymmetric in their scope, they had significant common elements with regard to environmental principles and water policies.

### **Environmental Zoning and Land Use Planning**

The objective of this component was: to promote and encourage the application of **environmental zoning and land use planning as basic instruments of regional planning**, and to **contribute to the sustainable development of the Basin**. Selected activities were aimed at reversing the root causes of priority transboundary environmental problems identified in the TDA:

- The current dominant uses of the soils of the basin were generally not suited to their intrinsic characteristics.
- The indiscriminate deforestation of native forest and unsustainable logging.
- The presence of livestock activities with significant impacts on ecosystems and natural resources in the grazing areas.
- The growing and chaotic urbanization processes taking place with little knowledge of the potential of the surface and ground water resources to support development and the pollution of the resources, due to the insufficiency of water supply and sanitation services and preventive and remedial measures.
- The risk of flooding in areas used for production and human settlements, regardless of their vulnerabilities.
- The loss of habitats for many species.

The strategy used to address these issues of concern was the development of pilot interventions for demonstration purposes in the Argentine provinces, and development of a management plan for the Department of Tarija as well as actions to implement integrated critical basin management in Bolivia, incorporating, in both cases, the participation of the key social and institutional stakeholders.

**a) Departmental Land Use Plan for Tarija.** With the signing of a tripartite interagency agreement between the Ministry of Sustainable Development and Planning, the Prefecture of Tarija, and the OTNPB, and with the support of the SAP project, a plan was created which included: i) a comprehensive assessment of the territory; ii) development of a set of thematic maps and mapping of land use; iii) a comprehensive 2006-2025 Land Use Plan for the Department of Tarija, which included a land use occupation plan and proposals for each territorial units; iv) Basin Plans; v) an Urban Land Use Plan; and, vi) mapping guides to support Territorial Land Use Department plan formulation.

**b) Pilot demonstrations of land use planning executed in Argentine provinces.**

- **Environmental Zoning and Land Use Regulation Project - Los Toldos Municipality- Province of Salta.** A cadastral map of the municipality was made. Thematic maps were produced on the themes of human settlements, economic activities, presence of services, education and health networks, equipment and infrastructure,

and accessibility and transportation infrastructure. Mapping was developed to identify the main capacities and restrictions of the physical environment, the hydrographic network, and risks of exposure to floods, flooding, landslides, and fires. Basic zoning was proposed for the conservation areas of the Baritú National Park and El Nogal Reserve, in the Municipality of Los Toldos. Technical and legal analysis was initiated regarding the resolution of overlapping land use rights, and the mediation of conflicts through informal measures. Mapping also was developed for the regularization of land tenure on both magnetic and print media. Finally, the municipality presented before the competent authorities of the province of Salta the records with the proposed award of land according to the solutions identified in each case of conflict.

- **Land use planning projects aimed at environmental risk management.** Pilot projects, for demonstration purposes, were undertaken to assess the risk of flooding and define shore lines. These projects were:

*I) Environmental Zoning and Land Use Regulation in the province of Chaco.* A geographic information system was implemented with extensive use of Landsat-TM satellite images of the area under investigation. With this information, floodplain maps for the Bermejo river were prepared.

*II) Environmental Zoning and Land Use Regulation in the province of Formosa.* Technical

staff were trained in the use of Spring© software, supporting the Geographic Information System for the Bermejo River Basin and the generation of flood hazard maps for the province of Formosa.

*III) Other Environmental Zoning Experiences.* The experiences with the institutions responsible for the management of water resources in the provinces of Jujuy and Salta for the basins of the Rio Grande and Huasamayo (Jujuy), and Iruya and Colanzulí rivers (Salta) were particularly important in the case of Argentina.

### **Strengthening and development of economic instruments**

The SAP sought to introduce the use of economic instruments in the Basin, providing training to professionals of public agencies dealing with water resources and environment. A training course on the economic value of water was conducted, seeking to design possible strategies for incorporating financial and economic instruments into water resources management that reflected the economic value of water and which could provide financing for the integrated management of water and other natural resources. Its inclusion in a pilot project on integrated Basin management was also promoted. At the time the training course was conducted, there was an on-going intensive debate on the human right to water, as a result of which any action to strengthen the idea of an economic dimension of the resource had to first be discussed and agreed upon at the governmental and civil society levels. The debate centered on the basic human right to safe water supplies, with the

consequence that it was not possible to create a set of strategies or recommendations, agreed at the Binational level, for the incorporation of economic instruments as water value mechanism.

### **Inclusion of social and environmental costs in development projects**

In order to design, validate, and develop regional approaches, instrumental strategies, and recommendations for the mainstreaming of consideration of environmental and social costs in the evaluation of development projects, a training workshop was designed and organized by AFIN, of the National University of the Northeast, Chaco, on the concept of environmental goods and services relating to agricultural production, and conducted at different localities within the Bermejo River Basin

### **Lessons learned from the implementation of development actions and institutional strengthening in the Bermejo SAP.**

The *lessons learned* are derived not only from an analysis of the implementation of the successful strategic actions implemented under the auspices of the SAP Component, *Institutional Development and Strengthening*, but also of those factors outside the project that influenced negatively and restricted or precluded the achievement of some of its objectives or that failed to yield the expected results.

The following summarizes the lessons learned during the program.

- The integrated and sustainable management of

a basin requires a solid institutional framework that includes not only the governments concerned (which are constrained in turn by the Constitution and the Law) but also the societal stakeholders concerned and affected by the actions to be executed.

- Institutional strengthening of the competent jurisdictions (Binational, national, provincial/departmental and local), and an enhanced institutional technical capacity to support institutional actions, are essential for sustainable and integrated management of a transboundary water basin.
- The process of changing behavior in the unsustainable use of natural resources is cumbersome and requires institutionalized, formal education actions as well as informal education mechanisms, supported by articulated and institutionalized communication and training and advances in the legal bases, sustained over time.
- The SAP implementation experience validates the methodology of working from an agreed transboundary diagnostic analysis (TDA), where cross-border problems perceived by the stakeholders, and the identification of their root causes based on scientific and technical knowledge results in a robust and reliable instrument for the identification of strategic corrective actions.
- Projects should seek compatibilities within the institutions that are the beneficiaries of the implementation actions.
- Consultancy work must be engaged carefully and in conjunction with the beneficiary institutions in order to contribute meaningfully to the strengthening of institutions.
- The development of a legal and institutional framework should seek to promote dialogue, coordination, and articulation between the entities directly related to the use and management of natural resources, including related sectoral organizations or those directly affected by the program.
- There must be a local presence in the territorial area of the basin for sustainable management to be effective.
- Transboundary projects are vulnerable to political changes in the participating countries.
- The complexity of the institutional realities of a Binational transboundary project, including a country with jurisdictions having control over their natural resources Management, demands the establishment of realistic deadlines that take account of the time needed for the decision making process, including intergovernmental and interagency coordination.
- The implementation of a strong integrated management program for a transboundary basin requires the development of a compatible

database for the Basin as a whole, and an information system to meet the demands of stakeholders for information.

It is necessary to deepen the understanding of the people involved and strengthen the importance of the environmental dimension in the process of the economic and social development of the Basin for the actions to be effective.

Institutional weakness in the Binational management of the Bermejo River Basin formed one of the most significant determinants that led to missed deadlines in the implementation of the Bermejo SAP.

#### **Best practices derived from the implementation of development actions and institutional strengthening in the Bermejo SAP.**

With respect to *best practices*, following is a list of those practices used in the implementation of the strategic activities relating to legal and institutional development that show ongoing results, with an approach and methodology that allow achieving concrete and measurable outcomes:

- Ongoing respect for, and attention to the existence and role of, the Binational Commission as the highest authority of the Bermejo River Binational Basin.
- Respect for, and consideration of, all existing legal frameworks in each country.
- Knowledge sharing between countries and

standardization of parameters and methods designed to address transboundary issues.

- Permanent and ongoing coordination and communication between agencies and institutions of the jurisdictions involved.
- Flexibility to adapt the SAP to changing political scenarios.
- Participation, from the beginning, of the regional executing agency and national, provincial/departmental agencies as well as local authorities, with well defined roles.
- Participation by social stakeholders in the identification, focus, and practice of strategic actions.
- Identification of institutional strengthening needs in terms of objectives and specific activities to be undertaken by the program and its financial consequences and possibilities.
- Provision of sound scientific and technical foundations for the identified strategic actions.
- Recognition of the value of knowledge and expertise in local communities.
- Work to combine structural institutional strategic actions with pilot demonstration actions.
- Search for coherence, consistency, and

coordination in the different scales of the strategic actions, with consideration of the various legal institutions involved.

- Generation and/or analytical compilation of basic information needed for the sustainable management of natural resources, focusing on information gaps.
- Execution of a communication strategy with the appropriate foundations.
- Introduction of land use planning actions on an ecological zoning basis.

### MAIN CONCLUSIONS

Overall, the outputs and results proposed for the *Institutional Development and Strengthening* Component of the Bermejo SAP were achieved. From the outset, the Bermejo SAP project team found itself faced with a complex institutional situation, not devoid of inter- and intra-jurisdictional conflicts. The Program was, nevertheless, inserted into this intricate institutional plot, adapting its organizational structure and implementation of initial actions, until it was able to change the reality on which it was settled. The Program and Management team that propelled and accompanied it helped provide an intelligent approach which could be adapted to the circumstances of a changing reality, without significant waste of efforts and goods or overwhelming frustrations, making it possible to steer a most of the Basin-level activities, and those affecting them, towards achieving sustainable development goals.

The consolidation of the COBINABE as the Binational Basin Organization, under adverse legal and institutional circumstances, required a flexible and adaptive process such that the various actions of the project not only strengthened that organization but also strengthened their national and regional counterpart entities. The SAP made a fundamental contribution to growth, development and strengthening of the COBINABE, generating, during execution, the vision of a Binational Basin.

Circumventing the initial legal and institutional difficulties, the project established an institutional framework that encouraged dialogue and coordination between the entities directly related to the handling and management of water resources, as well as with other sectoral entities associated with or directly affected by the program. In this sense, the creation of basin committees or commissions, bringing together different sectors and stakeholders, facilitated needed programmatic and coordination actions not only for the implementation of activities but also for the management of water resources in general. The institutional coordination provided through the Regional Coordination Committee was important, with the inclusion of public environmental and water sector representatives in the process of harmonization of interests and improvement in management capabilities.

The various actions for *Institutional Development and Strengthening* carried out had a proper basis, and were overall adequate and convenient responses to priority transboundary

concerns, but not sufficient in fully resolving the transboundary problems and their causes. The Short Term SAP allowed the introduction of an integrated management approach, supporting actions and moving toward the development of the Basin with special attention to the relationship between land and water.

Two conclusions were drawn from the execution of this component of the project. The first is that the problems and their root causes remain and require continuity of the initiated efforts. The second is that the SAP, having worked well in

defining the priority actions, is a tool that should continue to be utilized and refined. These conclusions have been drawn by staff from both countries that benefit from the Bermejo SAP, which have agreed, in the COBINABE framework, and to consider the sustainability of actions through a new Integrated Management Program for the Binational Basin of the Bermejo River (PROBER). This Program stems from the positive developments and benefits from the lessons learned, both positive and negative, of the Bermejo SAP experience, seeking to consolidate the institutional development achieved by the SAP project.





# 1. Introducción

La Cuenca del Río Bermejo, 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 km<sup>2</sup> abarcan territorios del Departamento de Tarija, en Bolivia, y de las provincias argentinas de Chaco, Formosa, Jujuy y Salta. El río Bermejo, que fluye unos 1.300 km, conecta dos ámbitos geográficos de vital importancia geopolítica y económica: la Cordillera de los Andes y el Sistema de los ríos Paraguay-Paraná-de la Plata. Es el único río que cruza completamente las vastas extensiones de la Llanura chaqueña, 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 Cuenca Alta, así como bosques secos y húmedos en la Cuenca

Baja. Existe una excepcional diversidad de hábitats a lo largo del curso del río.

Los índices de erosión en la Cuenca y de transporte de sedimentos del río Bermejo se encuentran entre los más altos del mundo, con más de 100 millones de toneladas anualmente depositadas en el Sistema Paraguay-Paraná-del Plata, lo que representa un 80% del total transportado por estos ríos. La mayor parte de estos sedimentos se genera en la Cuenca Alta, 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 y otros recursos naturales.

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, pero con importantes centros

urbanos que concentran un mayor desarrollo relativo dentro del área.

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 de la distribución geográfica de las lluvias (sequías, inundaciones y zonas bajo estrés hídrico), 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 a la destrucción del bosque nativo.

En junio de 1995, los gobiernos de Argentina y Bolivia acordaron establecer la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija (COBINABE), como un mecanismo jurídico-técnico permanente que ayude a impulsar el desarrollo sostenible de la Cuenca y de su zona de influencia, optimizando el aprovechamiento de sus recursos naturales, atrayendo inversiones y facilitando la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos. La COBINABE está constituida por dos delegados de cada Estado Miembro: el Primer Delegado representa a la Cancillería de cada país, con rango de Embajador, quien preside la respectiva Delegación; el Segundo Delegado corresponde, en el caso de Bolivia, al Director General Ejecutivo de la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB) y, en el caso



*Alta Cuenca del río Bermejo*

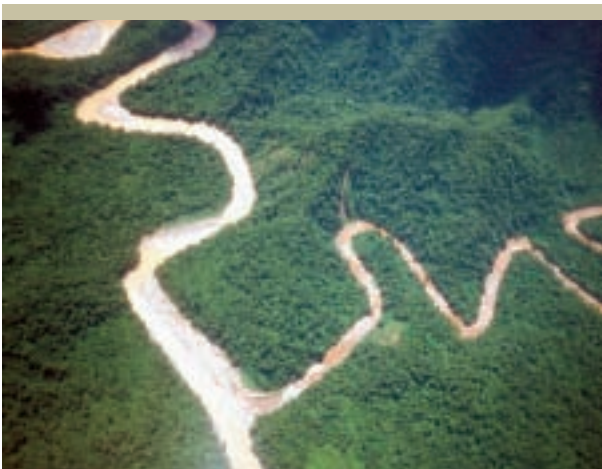


*Erosión en el Valle Central de Tarija, Bolivia*

de Argentina, al Presidente del Directorio de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE). La OTNPB y la COREBE cumplen la función de Secretaría de la Comisión.

En septiembre de 1995, la COBINABE solicitó asistencia del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) para la preparación de un Programa Estratégico de Acción (PEA), orientado a resolver los principales problemas ambientales transfronterizos y promover el desarrollo sostenible en la Cuenca Binacional. Las acciones fueron desarrolladas en colaboración con la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), como agencia ejecutora regional, en el marco de un acuerdo suscripto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como agencia de implementación del FMAM.

La formulación del PEA se desarrolló entre 1997 y 2000. Comprendió la identificación de los principales problemas ambientales y sus causas raíz; la



*Junta de San Antonio: Río Bermejo y Río Grande de Tarija, Argentina*

implementación de proyectos piloto demostrativos para evaluar la viabilidad técnica, económica y social de medidas de corrección o rehabilitación y la puesta en marcha de un proceso de participación y consulta pública para la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo y gestión ambiental en la Cuenca. La consolidación y análisis de los estudios realizados y los procesos de consulta dieron como resultado la preparación del Diagnóstico Ambiental Transfronterizo (DAT), con la identificación y caracterización de los principales problemas ambientales de la Cuenca, y el resultante Programa de Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PEA Bermejo), referido al conjunto de acciones identificadas para resolver las causas raíz de los problemas prioritarios y promover el desarrollo sostenible de la Cuenca Binacional.

El proceso del DAT dio como resultado la identificación de seis grandes problemas ambientales, considerados endémicos en la Cuenca:

1. Degradación del suelo. Procesos intensos de



*Torrente de barro en la cuenca del Río Iruya, Salta, Argentina*

erosión y desertificación. Los estudios determinaron que más del 50% de la Cuenca Binacional estaba sujeta a procesos de erosión, considerados desde significativos a bastante severos, y que un 60% de las zonas de pastos estaban siendo sobre explotadas o inadecuadamente manejadas. Métodos de control de sedimentos en pequeña escala demostraron ser costo-efectivos en reducir la carga de sedimentos y, al mismo tiempo, obtener beneficios locales al proveer irrigación para pequeños agricultores y protegiendo reservorios locales.

2. Degradación de la calidad del agua. La protección y restauración de la calidad del agua fue reconocido como un tema importante a tomar en cuenta en la medida que avance el proceso de desarrollo en la Cuenca. En el área boliviana de la Alta Cuenca, el 68% de los lugares de muestreo presentaron restricciones para uso humano debido a la contaminación bacteriológica.

3. Escasez y restricciones en la disponibilidad de agua. El abastecimiento de agua fue reconocido como el principal problema de la Cuenca. Casi una

tercera parte de ella se ve afectada por condiciones de extrema escasez durante la estación seca –abril a noviembre– agravando las condiciones de vida de comunidades de por sí carenciadas y limitando el potencial de desarrollo en zonas favorables a la producción agrícola.

4. Destrucción de hábitats, pérdida de biodiversidad y deterioro de recursos bióticos. Se determinó que la deforestación severa o muy severa afectaba a un 26% de los bosques naturales y que un 15% del área total se encontraba bajo riesgo de pérdida de biodiversidad. Veinticuatro especies de flora y fauna fueron categorizadas como vulnerables, 18 de las cuales se consideran en riesgo. Los estudios y proyectos piloto desarrollados demostraron la viabilidad de programas de extensión comunitaria para capacitar y fomentar el uso de prácticas sostenibles de producción.

5. Inundaciones y otros peligros naturales. Las inundaciones y avenidas durante la época de lluvias –diciembre a marzo– afectan de manera severa a un 7% de la Cuenca, incluyendo la ciudad de Tarija

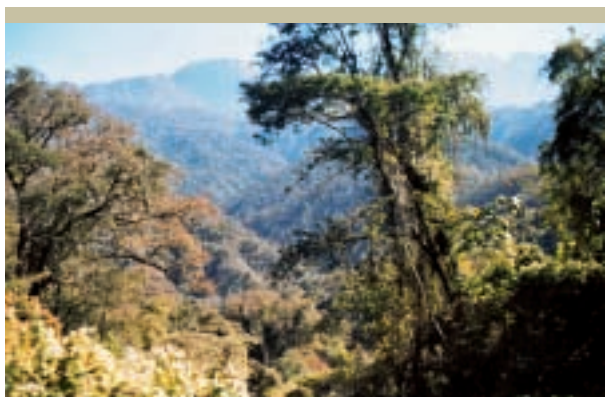


*Reunión de beneficiarios de proyectos en Bolivia*





*Embarcación, en la Baja Cuenca, Pcia. de Salta, Argentina*



*Selva de Las Yungas*

en Bolivia. Solamente en la provincia del Chaco, en Argentina, más de 390.000 ha se inundaron durante el período 1983-1984.

6. Deterioro de las condiciones de vida de la población y pérdida de los recursos culturales. Condiciones de pobreza moderada y extrema se evidencian a lo largo de la Cuenca, afectando principalmente a pequeños agricultores, poblaciones indígenas y centros urbanos marginales. Los datos recopilados durante la etapa de formulación del PEA mostraron que un 40% de la población tiene necesidades básicas insatisfechas. Existe un alto porcentaje de analfabetismo y la mayor parte de los habitantes no cuenta con atención médica. La migración temporal y permanente de trabajadores estacionales constituye un síntoma transfronterizo

importante de las condiciones de pobreza y desempleo.

El análisis de las causas básicas y directas de estos problemas fue materia de un amplio proceso de consulta pública, cuyo resultado definió las acciones estratégicas del PEA Bermejo. Paralelamente, se recopiló una extensa lista de planes y proyectos en curso o programados para la Cuenca relacionados con desarrollo sostenible o medio ambiente siendo seleccionados, a través de un proceso de consulta, aquellos más relevantes para la solución de los problemas identificados y, luego, incorporados en la propuesta final del Programa.

El PEA Bermejo resultante fue un programa de acción de largo plazo, diseñado no solamente para atender las causas raíz de los procesos de degradación ambiental de la Cuenca, sino también para promover el desarrollo sostenible de las poblaciones y comunidades allí asentadas. El Programa comprendió un total de 136 proyectos, para un período de ejecución de 20 años, con una inversión total aproximada de US\$470 millones. De este total, más del 70% correspondió a proyectos de desarrollo hídrico, principalmente obras de irrigación y de abastecimiento de agua potable, reflejando la necesidad y prioridad asignada por los actores sociales a este problema.

Las acciones fueron agrupadas en cuatro Áreas Estratégicas en función a las características del problema a ser abordado y a las interrelaciones entre éstos y sus manifestaciones locales y transfronterizas, buscando instaurar una visión de cuenca y de manejo integrado de los recursos na-

turales. Las Áreas Estratégicas son:

- Desarrollo y fortalecimiento institucional para la planificación y gestión integrada de la Cuenca.
- Prevención, protección y rehabilitación ambiental.
- Desarrollo sostenible de los recursos naturales.
- Concientización y participación pública.

De cada una de las cuatro Áreas Estratégicas del PEA Bermejo se seleccionó un número reducido de acciones orientadas a establecer el marco legal e institucional para la ejecución del programa en su conjunto, consolidar y expandir los mecanismos de concientización y participación pública y ejecutar algunas acciones de rehabilitación/remediación ambiental y de producción sostenible. Este grupo de acciones, denominado PEA de Corto Plazo, fue considerado de prioridad inmediata, necesario para catalizar la ejecución del PEA Bermejo, iniciando un proceso orientado a resolver los principales problemas ambientales transfronterizos y a promover el desarrollo sostenible de la Cuenca Binacional.

El PEA de Corto Plazo inició su implementación en Junio de 2001 y finalizó en diciembre de 2009, contando para su ejecución con un aporte financiero del FMAM de \$11,4 millones. Se llevaron a cabo un total de 29 proyectos, 11 de los cuales fueron ejecutados de manera conjunta entre los dos países, mientras que 18 fueron ejecutados en los ámbitos nacionales (9 en Argentina y 9 en Bolivia), en función de la localización y características del problema a ser abordado y la acción estratégica correspondiente.

El presente documento recopila y resume las acciones del PEA de Corto Plazo, desarrolladas dentro

del Área Estratégica I -Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para la Planificación y Gestión Integrada de Cuenca-, las que fueron orientadas principalmente al desarrollo y fortalecimiento de los marcos jurídicos, institucional, económico y ambiental integral para promover el desarrollo de la región en condiciones de sustentabilidad, y la gestión integrada de los recursos hídricos en el ámbito de la cuenca.

El propósito específico del documento procura:

- mostrar el contexto histórico en que se insertó el Programa y su institucionalidad preexistente;
- destacar el papel que durante la preparación del PEA Bermejo se le asignó al tema, a partir de un proceso técnico-participativo, como una de las cuatro Áreas Estratégicas sobre las cuales se debía actuar prioritariamente para alcanzar el desarrollo sostenible de la cuenca;
- analizar lo realizado por el PEA Bermejo de Corto Plazo durante el período de su ejecución, sus interrelaciones e implicancias, las conclusiones del análisis de la experiencia en la ejecución del Programa, los logros, avances y desafíos futuros, en función de los objetivos inicialmente previstos e incluyendo las lecciones aprendidas, las buenas prácticas y, finalmente, la replicabilidad de las acciones ejecutadas;
- dejar planteadas, con base en esa experiencia, las líneas de acción institucionales y las bases legales necesarias que, en lo posible, aseguren el sostén permanente de esa institucionalidad al proceso de desarrollo sostenible que se implantó con el PEA de Corto Plazo en la unidad de gestión natural, que es la Cuenca hidrográfica del Río Bermejo, con consideración a sus diversas interrelaciones.

## 2. Elementos indicadores del proceso institucional para la gestión integrada de la Cuenca del Río Bermejo

### 2.1. Aspectos generales y metodología

El tema institucional constituye un eje estructural estratégico del proceso de desarrollo sostenible, por lo que está presente en la base de todas las actividades programadas, ejecutadas o, asimismo, frustradas del Programa. Hace a la gobernabilidad de la dinámica de desarrollo sostenible que se pretende incentivar en una cuenca hidrográfica muy amplia, diversa, física y jurídicamente compleja, como es la Cuenca Binacional del Río Bermejo. A los fines del presente documento se buscó identificar aquellos elementos indicadores de importancia clave en el andamiaje jurídico e institucional que involucró el PEA Bermejo. Se atiende en primera instancia al fortalecimiento y desarrollo de la **institucionalidad binacional** para la gestión de la cuenca, como unidad natural para la planificación y gestión, de acuerdo al interés de Argentina y Bolivia, sin perder de vista que esta institucionalidad binacional no es sostenible sin el fortalecimiento,

preferiblemente previo o por lo menos simultáneo, de la institucionalidad en los **marcos jurisdiccionales nacionales**, según sus diferentes escalas de responsabilidad y aplicación, y sin el **involucramiento de los actores locales**.

Corresponde destacar que los aspectos institucionales no son intrínsecamente separables de los aspectos del desarrollo social y económico, así como de los factores ambientales y culturales que se expresaron en la **participación pública** promovida por el PEA Bermejo. Estos temas se presentan en el presente documento, al tratar el tema de la institucionalidad para la participación pública y el empoderamiento social en la gestión del desarrollo de la cuenca, pero dan lugar a otra de las publicaciones producto del PEA, que, por la importancia que se le ha otorgado, se presenta en un documento independiente más explícito acerca de lo realizado y alcanzado.

Uno de los enfoques más valiosos que se rescata de la ejecución del PEA Bermejo es que, para ser exitoso como proyecto, no sustituyó en ningún momento la institucionalidad de la cuenca. Por el contrario, la apoyó, acompañó, fortaleció y consolidó, aun frente a las vicisitudes políticas que implica el afianzamiento de la institucionalidad en un marco complejo de dos países y diversas jurisdicciones actuantes con fuerte dinámica de cambios en el período de su ejecución.

Con objeto de evaluar y extraer conclusiones útiles y replicables para sostener el proceso de gestión integral que instaló el PEA en la Cuenca del Río Bermejo, se ha buscado identificar indicadores de los procesos que han sido claves y permanentes en los esfuerzos por el **desarrollo y fortalecimiento institucional**. Para este fin, se ha procurado identificar indicadores en cada una de las etapas y escalas del PEA que permitan calificar y cuantificar los avances alcanzados en el proceso de **desarrollo y fortalecimiento institucional**, como instrumento estratégico acordado, clave para impulsar el desarrollo sostenible de la Cuenca. Las etapas consideradas son:

- I. pre-existente al PEA, línea de base institucional;
- II. preparación del PEA Bermejo (agosto 1997-diciembre 1999);
- III. ejecución del PEA Bermejo de Corto Plazo (marzo 2001-diciembre 2009);
- IV. consolidación del PEA de Largo Plazo con la implementación del Programa de Gestión Integral de la Cuenca del Río Bermejo - PROBER (enero 2010 en adelante).

La identificación de indicadores se realiza to-

mando el agua como elemento natural integrador en el ámbito de la cuenca, y, como factor estructurador para avanzar en su desarrollo, las capacidades socioinstitucionales de las comunidades que en ella habitan y producen. Los elementos considerados determinantes y permanentes para definir y dar seguimiento a los **indicadores del proceso de desarrollo y fortalecimiento institucional** se refieren a:

- la **institucionalidad binacional** para la gestión del desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo;
- la **institucionalidad nacional** para la gestión de la Cuenca del Río Bermejo en Argentina y en Bolivia;
- la **institucionalidad jurisdiccional** para la gestión de los espacios político-administrativos al interior de cada país (de las provincias argentinas y del departamento de Tarija), y para la gestión de territorios que conforman y son parte de la Cuenca del Río Bermejo.

Por debajo de estas instancias institucionales, en sus respectivas escalas de actuación, la ejecución de las acciones del PEA fue condicionada por ellas, ya que correspondió a espacios de actuación jurídicamente dependientes de las instancias binacional, nacionales y jurisdiccionales anteriores. Con respecto a la evaluación del fortalecimiento institucional logrado por el PEA, estas instancias dependientes interesan en el análisis particular de cada una de las actividades realizadas con relación a la participación pública, ya sea de organizaciones sociales y de instituciones académicas, en casos autónomas, como de las municipalidades de ambos países, o bien de las mismas instituciones públicas





Cuenca del Río Bermejo

involucradas bajo jurisdicción nacional o provincial en Argentina, o nacional y del departamento de Tarija en Bolivia. En estos casos se busca dar seguimiento a la capacidad de articulación, de coordinación y de generar sinergia para la gestión del desarrollo sostenible de la cuenca, por parte de las tres instancias institucionales clave mencionadas: I) la institucionalidad binacional, expresada en la Comisión Binacional para la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija (actual COBINABE); II) la institucionalidad nacional de Argentina y Bolivia, que ha sido involucrada y con incidencia sobre el destino de la cuenca; y III) la institucionalidad jurisdiccional competente de las provincias argentinas de Jujuy, Salta, Chaco y Formosa, y la del departamento de Tarija, en Bolivia. En las tres escalas de actuación en cuanto al involucramiento en el proceso del PEA por parte de los actores comunitarios y de las instituciones locales, les cabe una diferente modalidad de participación como sujetos del desarrollo.

## 2.2. Contexto institucional preexistente al PEA Bermejo (Etapa I)

Esta región, y en particular el río Bermejo, despertó históricamente el interés de ambos países como recurso para el desarrollo, la producción, el transporte y el comercio. Diversas iniciativas nacionales al interior de la Argentina justificaron la creación de la **Comisión Nacional del Río Bermejo** (1957-1967), que durante esa década enfocó el aprovechamiento del río como *desarrollo fluvial de múltiple propósito*, y proyectó un conjunto de obras de gran envergadura destinadas a su canalización para la navegación, el acceso al agua regulada, la producción de energía y el riego agrícola, las que nunca llegaron a concretarse. El carácter regional del proyecto llevó a involucrar intereses de las provincias de Santiago del Estero y Santa Fe, más allá de las provincias de la propia cuenca: Jujuy, Salta, Chaco y Formosa. Es de destacar que Argentina identifica ya en estos estudios nacionales los sitios

para presas hidroeléctricas binacionales en Arrazayal, Balapuca y San Telmo, en el Alto Bermejo, y en Astilleros, en el río Grande de Tarija.

En 1981, por acuerdo de los gobernadores de las provincias de Salta, Jujuy, Formosa, Chaco, Santiago del Estero y Santa Fe, es creada en Argentina la **Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE)**, como organismo interjurisdiccional con autoridad y competencia para la dirección del aprovechamiento racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo. Dicho acuerdo fue ratificado a nivel nacional por la Ley N° 22697, de fecha 13 de diciembre de 1982. En el momento de su creación la Comisión fue integrada por el Ministerio del Interior y los gobiernos de las provincias mencionadas, las que constituyeron el Consejo de Gobierno de la Comisión. A la COREBE se le asignaron funciones de coordinación y planeamiento, así como llevar adelante los estudios, proyectos y obras de infraestructura que resultaran relevantes para el desarrollo socioeconómico de la región. Como su principal objetivo se estableció *“adoptar las decisiones políticas y ejercer la dirección de las acciones necesarias para el aprovechamiento integral, racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo, todo ello en forma coordinada y teniendo en mira el interés común”*. Como órgano supremo de la institución fue definido el Consejo de

Gobierno antes mencionado, integrado por un ministro designado por el Poder Ejecutivo Nacional (que desde el momento de su creación hasta el año 2008 recayó en el ministro del Interior y actualmente, en el titular del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios) y los gobernadores de las seis provincias. Se integró un Directorio como órgano ejecutivo de las decisiones del Consejo de Gobierno, formado por los delegados provinciales y presidido por el representante del nivel nacional.

Si bien el dominio sobre los recursos hídricos en la Argentina recae en las provincias<sup>1</sup>, resulta importante destacar dos factores que se percibirán como limitantes en el caso de la institucionalidad definida en la Argentina: I) que siendo el objeto el uso del recurso hídrico, las instancias federales nacionales vinculadas a su uso y adecuado aprovechamiento, o las autoridades de ambiente, como las subsecretarías y secretarías de recursos hídricos, o el Instituto Nacional del Agua (INA), durante este período inicial de la COREBE no estuvieron involucradas formalmente, y II) el hecho de que la sede de la COREBE se definiera en la ciudad de Buenos Aires y no dentro de la Cuenca del Río Bermejo.

En Bolivia, en febrero de 1989, la Resolución Suprema 205842 constituyó la **Comisión Nacional**

<sup>1</sup> La estructura federal del Estado Argentino se basa en la atribución de competencias del art. 121 de la Constitución Nacional, según el cual las provincias conservan todo el poder no delegado al Estado Nacional. Por la misma Constitución Nacional (art. 126) existen también poderes concurrentes, cuyo ejercicio corresponde indistinta y simultáneamente a los órdenes nacional y provincial (arts. 125 y 75, inc. 18, de la Constitución Nacional). Luego de la enmienda constitucional del año 1994, quedó establecido expresamente que corresponde a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales, entre ellos el agua. En consecuencia, todas las aguas públicas son de dominio provincial y las provincias ejercen la jurisdicción sobre ellas, con excepción de la navegación, el comercio internacional o interprovincial y las relaciones internacionales, campos en los que rige la jurisdicción nacional. La coordinación en el manejo de los ríos interprovinciales se rige mediante tratados (art. 125 CN).

**En 1981, por acuerdo de los gobernadores de las provincias de Salta, Jujuy, Formosa, Chaco, Santiago del Estero y Santa Fe, es creada en Argentina la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE), como organismo interjurisdiccional con autoridad y competencia para la dirección del aprovechamiento racional y múltiple de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo.**

---

**de los Ríos Pilcomayo y Bermejo**, con sede en la ciudad de La Paz, como *“organismo técnico encargado de la formulación de políticas y estrategias para el aprovechamiento de las aguas de estos ríos; políticas y estrategias a ser aplicadas por la Cancillería previa negociación con las Repúblicas de Argentina y Paraguay”*. A su vez, las leyes 1324 y 1325, del 23 de abril de 1992, confirman la creación de la **Oficina Técnica Nacional para los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB)**, con sede en la ciudad de Tarija, con la *“responsabilidad de coordinar la realización de actividades en territorio boliviano y de actuar como contraparte nacional en los estudios que se realicen con fines de aprovechamiento multilateral de los ríos indicados”*. Por el Decreto Supremo N° 24544, el presidente de la República, en reunión de ministros, otorga a la OTNPB el *“status jurídico de entidad pública des-*

*centralizada con autonomía de gestión técnica, administrativa y financiera, como órgano operativo de la Comisión Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo, bajo tuición de los ministerios de Relaciones Exteriores y Culto y de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente”* y le asigna un director ejecutivo, cargo designado por el entonces ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

Adicionalmente, el decreto supremo antes aludido faculta a la OTNPB para gestionar el financiamiento de los estudios y actividades en los campos de su competencia y se indica que su financiamiento *“podrá provenir de recursos proporcionados por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, organizaciones sin fines de lucro, organismos internacionales u otros estados”* en tanto *“los recursos financieros para su funcionamiento y las contrapartes o compromisos internacionales provendrán, en partes iguales, del Tesoro General de la Nación y las regalías petroleras del Departamento de Tarija”*.

En el caso de la institucionalidad de Bolivia, no obstante lo ambicioso y amplio de las funciones y competencias que se le otorgaron a la OTNPB, i) no se concretaría esa voluntad de la legislación en la conformación de una instancia institucional con las necesarias capacidades presupuestales y técnicas para poder cubrir los mandatos asignados, y (ii) su fuerte autonomía, facilitada por su localización lejana a la sede de las instituciones centrales, harían de la OTNPB durante este período un ente sin una fluida articulación con las instancias centrales de gobierno que pautaban las políticas sectoriales de

agua y ambiente en el país. El vínculo estaría dado fundamentalmente por la Cancillería.

No obstante la enorme carga de sedimentos que transporta el río Bermejo, la alta energía de sus aguas llevó a centrar en este potencial acciones que se concretaron, en el caso de Bolivia, con la construcción de la presa de uso múltiple de San Jacinto, y dio lugar a su vez a los primeros esbozos de trabajos binacionales acordados entre Argentina y Bolivia. Los gobiernos de ambos países iniciaron sus esfuerzos conjuntos en la Cuenca Binacional a través del *Estudio de los recursos hídricos de la Alta Cuenca del Río Bermejo y programación para su desarrollo*, preparado entre 1971 y 1973 por los gobiernos de Argentina y Bolivia, con la cooperación técnica de la OEA. Este proyecto había sido identificado previamente como prioritario en el marco del estudio *“Cuenca del Río de la Plata: Estudio para su Planificación y Desarrollo”*, realizado por el *Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata -CIC-* y la OEA. El estudio buscaba hacer de la utilización del río Bermejo objeto de desarrollo en su zona de influencia. Con esta visión se creó un **Grupo Técnico Argentino-Boliviano para la Alta Cuenca del Río Bermejo**, que celebró su primera reunión en la ciudad de Tarija, en octubre de 1987. El interés inicial del proyecto se centró en la concreción del estudio de factibilidad técnica, económica y financiera, y en el diseño final, del proyecto hidroeléctrico binacional de Las Pavas y el dique compensador de Desecho Chico. En marzo de 1989, y por medio de notas reversales entre los ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, se acordó la creación del Comité Ejecutivo del Pro-



Embalse San Jacinto - Tarija - Bolivia

**En junio de 1995, con el propósito de jerarquizar los esfuerzos binacionales, y luego de un proceso de negociación, ambos gobiernos suscribieron en la ciudad de San Ramón de la Nueva Orán, provincia de Salta, Argentina, el Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Bermejo y el Río Grande de Tarija...**



yecto Las Pavas con el objeto de realizar el estudio de factibilidad y el diseño final, a ser ejecutados por organismos técnicos de ambos países. Este proyecto tampoco se concretó en esta oportunidad.

Por más de dos décadas los jefes de Estado de ambos países alentaron el propósito de concertar acciones conjuntas en materia de generación hidroeléctrica y para la regulación de las aguas del río Bermejo, con un enfoque de desarrollo regional que consideraba el río como recurso fundamental, base para ese desarrollo. En la *Declaración Presidencial* suscripta el 18 de marzo de 1994 se reafirmó la decisión de avanzar en un proyecto, *Aprovechamiento Integral y Múltiple del Río Bermejo*, como manera de consolidar lo que consideraron uno de los más eficaces instrumentos para la integración física y el desarrollo regional.

En junio de 1995, con el propósito de jerarquizar los esfuerzos binacionales, y luego de un proceso de negociación, ambos gobiernos suscribieron en la ciudad de San Ramón de la Nueva Orán, provincia de Salta, Argentina, el **Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Bermejo y del Río Grande de Tarija**<sup>2</sup>, conocido como **Tratado de Orán**. Según lo dispuesto en el art. 1, su objeto es establecer un mecanismo jurídico técnico permanente, responsable de la administración de la Alta Cuenca del Río Ber-

mejo 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. Por su art. 2 se crea la **Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija**<sup>1</sup> con personería jurídica internacional, capacidad de gestión técnica, administrativa y financiera, y capacidad jurídica para adquirir derechos y obligaciones. El Tratado fue ratificado un año más tarde por ambos países en las instancias legislativas correspondientes: en Argentina, por la Ley Nacional N° 24.639/96, y en Bolivia, por la Ley N° 1.711/96. Con la Comisión Binacional quedó establecido el marco jurídico y técnico *para impulsar el desarrollo sostenible de la cuenca y su zona de influencia, optimizando el aprovechamiento de los recursos naturales, atrayendo inversiones, y facilitando la gestión racional y equitativa de los recursos hídricos*.

Más allá de la Alta Cuenca, sobre la que la Comisión Binacional le asigna competencia directa, el Tratado de Orán incluye el concepto de desarrollo regional -zona de influencia- que, como territorio, cubre más allá de la cuenca hidrográfica como tal. La **Comisión Binacional**, órgano máximo para la Alta Cuenca, quedó constituida por dos delegados de cada Estado miembro: el Primer Delegado repre-

---

<sup>2</sup> A partir de este punto pasa a sintetizarse el nombre de la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija como Comisión Binacional cuando se refiere al período que va desde su creación, por el Tratado de Orán, en 1995, hasta 2003, cuando, dentro de los esfuerzos del PEA Bermejo para su fortalecimiento institucional, se recomienda a la misma la utilización de la sigla COBINABE. Esta sigla/denominación es aprobada en su seno por las delegaciones de ambos países. Por lo tanto, toda mención de COBINABE se refiere a su actuación a partir del año 2003, y cuando se nombra Comisión Binacional corresponde al período anterior.

senta a la Cancillería de cada país, con rango de embajador, y preside la respectiva delegación; el Segundo Delegado corresponde, en el caso de Bolivia, al Director General Ejecutivo de la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB) y, en el caso de Argentina, al Presidente del Directorio de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE). La COREBE y la OTNPB cumplen la función de Secretaría de la Comisión.

El **Tratado de Orán** requería de una reglamentación acordada que fijara lineamientos generales sobre la labor de la Comisión, para la progresiva determinación de los mandatos normativos fundamentales, la cual fue dada por su Estatuto, aprobado por notas reversales y que entró en vigencia el 7 de diciembre de 1995. Se puede identificar claramente en el texto del Tratado de Orán que la estrategia de desarrollo regional acordada por ambos países pasaba por el aprovechamiento hidroenergético y la regulación del régimen hídrico del río Bermejo. Al año siguiente de la suscripción del Tratado de Orán, el 19 de noviembre de 1996, los gobiernos de ambos países firmaron en La Paz, Bolivia, tres Protocolos Complementarios al Acuerdo del 9 de junio de 1995, para la construcción, explotación y administración de las presas Las Pavas, Arrazayal y Cambarí<sup>3</sup>, los que serán seguidos por otros protocolos complementarios aclaratorios de los procesos para su construcción.

Desde un principio, las presas fueron proyectadas para ser construidas, operadas y administradas por el sistema de concesión de obra pública a empresas privadas, a través de licitación pública internacional (sistema de *data room*). La inversión prevista sobrepasaba los 500 millones de dólares. Las concesiones y los adjudicatarios de la construcción, administración y operación tendrían el derecho de explotar y comercializar los productos resultantes. Un hecho adicional importante fue la firma, al mismo tiempo, de otro protocolo complementario destinado al estudio, diseño y construcción de una nueva traza del camino km 19 / Desemboque, atendiendo a la futura inundación del tramo carretero a ser afectado por la construcción de los embalses de las presas de Las Pavas y Arrazayal.

Este último protocolo trata del pago, bajo las modalidades que considere conveniente Argentina, de los costos totales de los estudios de ingeniería y ambientales, hasta el nivel de diseño final, y la construcción de una nueva traza del camino km 19 / Desemboque, en el Departamento de Tarija. Otros protocolos complementarios fueron firmados luego, sobre aspectos relativos a exención de impuestos, pago de aranceles, higiene, condiciones de trabajo, transporte de insumos, bienes y tránsito en la región, para la construcción de las presas y obras complementarias.

---

<sup>3</sup> Localización de los sitios de presas según protocolos firmados. Las Pavas: "... el emprendimiento estará ubicado en el Río Bermejo Superior a unos 50 km aguas arriba de la confluencia con el Río Grande de Tarija, en la zona denominada Las Pavas"; Arrazayal: "... el emprendimiento estará ubicado en el Río Bermejo Superior a unos 25 km aguas arriba de la confluencia con el Río Grande de Tarija, en la zona denominada Arrazayal", y Cambarí: "... el emprendimiento estará ubicado en el Río Tarija, a unos 17 km aguas arriba de la confluencia con el Río Grande Itaú, en la zona denominada Cambarí, en territorio y jurisdicción de la República de Bolivia".



*Alta Cuenca del Río Bermejo*



*Logo de la COREBE e ilustración de las provincias argentinas que lo integran*

El fuerte carácter técnico de estos entendimientos binacionales determinaron una presión de trabajo mayor, particularmente sobre la COREBE en Argentina y la OTNPB en Bolivia, las que dieron el sustento de estudios y bases técnicas para los procesos licitatorios. Es importante recordar que la COREBE, en Argentina, era una instancia institucional regional, de carácter técnico, bajo la órbita del Ministerio del Interior, con un Consejo Director integrado por los gobernadores de las cuatro provincias de la región del Bermejo -Salta, Jujuy, Chaco y Formosa-, que son parte de la cuenca hidrográfica, pero que incluyó también a las provincias de Santiago del Estero y Santa Fe, como otro sector de la región que se beneficiaría con las obras programadas de aprovechamiento de un río Bermejo regulado. La COREBE fue fortalecida, técnica y presupuestariamente, con objeto de atender a los compromisos binacionales acordados. Por su parte, la OTNPB, en Bolivia, como instancia institucional

regional con amplia autonomía y con sede dentro de la Cuenca, en la ciudad de Tarija, tenía a la vez competencia técnica para apoyar el desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, que junto a la del Bermejo conforman la parte boliviana de la gran Cuenca del Plata. Desde el momento de su creación, la Comisión Binacional actuó fundamentalmente como la instancia de negociación y acuerdo político entre ambos gobiernos, en reuniones esporádicas que dinamizaron y jalaron el proceso de decisiones políticas y la definición de las bases legales binacionales, sobre el interés central convenido, que fue la construcción de las tres presas y la regulación del río para el desarrollo regional. Sin embargo, careció de presupuesto y personal propio para cumplir con sus objetivos.

Los acuerdos firmados entre ambos países destacan las líneas de la relación bilateral entre la Argentina y Bolivia en la década de los '90, con el inicio de un proceso de integración y desarrollo de la cuenca delineado por el *Acuerdo para el Aprovechamiento Múltiple de los Recursos de la Alta Cuenca del Bermejo y del Río Grande de Tarija*, cuyo objeto fue construir las tres presas, con el interés inmediato de aprovechar la energía y a su vez, con ello, regular el régimen del río e impulsar el desarrollo de la región, más allá de la cuenca. Esta primera etapa fue muy dinámica. A partir del año 2001, la profunda crisis económica que afectó a la Argentina frustró este proceso.

Éste fue el escenario de base de la institucionalidad en el que, a partir de septiembre de 1995, se irá paulatinamente generando el proceso del PEA



Frente del edificio de la OTNPB - Tarija - Bolivia

Bermejo, luego de interacciones múltiples de ambos gobiernos, que involucraron a la Comisión Binacional, la OEA, el PNUMA y el recientemente creado Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM/GEF), proceso que desencadenará una dinámica de trabajo formal a partir de 1997.

### 2.3. Aspectos institucionales en la Fase de Preparación del PEA Bermejo (Etapa II)

Al iniciarse la preparación del PEA, se encontró una serie de conflictos interjurisdiccionales no resueltos en la cuenca, y en los ámbitos nacionales, sin clara conciencia de ellos por parte de los actores locales, y sin medios ni vías para poder resolverlos. De acuerdo al Diagnóstico Ambiental Transfronterizo (DAT) desarrollado en esta etapa, el **Marco de políticas, jurídico-institucional deficiente**<sup>4</sup> era una de las causas básicas en la raíz de los problemas del desarrollo sostenible en la Cuenca del Río Bermejo, contribuyendo a que esos problemas se mantuvie-

<sup>4</sup> Documento Diagnóstico Ambiental Transfronterizo de la Cuenca del Río Bermejo, pág. 36.



ran o intensificaran, y constituyendo una creciente amenaza para la estabilidad, la conservación y el manejo adecuado de sus recursos naturales. El DAT caracterizó el marco institucional preexistente como:

- fragmentado en sus funciones y en el marco de acción. Esta limitación del marco jurídico e institucional se retoma en la segunda causa básica identificada, que se refiere a la inadecuada planificación y coordinación inter e intrajurisdiccional, que hace al manejo dividido y sectorial de los recursos naturales, y a la falta de mecanismos apropiados de coordinación y concertación;
- con vacíos y superposiciones institucionales;
- con falta de independencia de las funciones de control;
- con falta de asimilación en los tomadores de decisión, y de incorporación en la normativa y en las prácticas de planificación y gestión, de los principios de gestión integrada de los recursos hídricos y de las políticas conducentes a una gestión integrada de los recursos naturales en el ámbito de la cuenca;
- débil marco institucional binacional y en Argentina, por ausencia de formas efectivas de gestión de cuenca que promuevan la coordinación y concertación, a través de la participación directa de las distintas jurisdicciones competentes, así como la consulta a los actores sociales con intereses en la cuenca;
- asimétrico entre ambos países, lo que surge del distinto desarrollo de los marcos legales y los insuficientes criterios comunes de carácter regulatorio y de control para el uso y la protección de

los recursos naturales compartidos, surgidos del consenso entre las jurisdicciones con competencia para actuar.

Se detectaron asimismo deficiencias en las capacidades para el monitoreo y la evaluación, la planificación, la gestión y el control de los recursos naturales; falta de equipamiento y de acceso a las tecnologías apropiadas de las instancias institucionales gubernamentales, lo que contribuye al limitado acceso a la información, un bajo nivel de compromiso de los responsables en aplicar las normas y la desarticulación entre los sectores técnicos y los de decisión política en los niveles gubernamentales.

No obstante el DAT identifica la falta de participación pública en la gestión de la cuenca como la tercera causa raíz de los problemas de la misma (*insuficiente conocimiento, compromiso y participación de la comunidad y falta de promoción pública de esta participación*), separada del *deficiente marco jurídico-institucional*, lo relaciona adecuadamente, en la medida en que indica que no existían en la cuenca mecanismos para la promoción de la conciencia, motivación, ni un adecuado acceso a la información, factores que constituyen una debilidad en su institucionalidad y en su gobernabilidad.

Este análisis de las causas básicas legales e institucionales que se realizó al tiempo de la preparación del DAT, si bien es amplio y comprensivo, no se detuvo en la profundización del diagnóstico de situación de algunos de los limitantes clave del marco legal/institucional vigente en ese momento, los cua-

les, si bien están comprendidos dentro de las limitaciones presentadas, por la importancia que asumen luego, durante la fase de implementación del PEA, merecen ser rescatados. La experiencia de la ejecución del PEA Bermejo permite concluir que fueron factores limitantes del desarrollo institucional para la planificación y gestión de la cuenca, particularmente, los siguientes:

- **Las limitaciones de las bases legales y la falta de articulación institucional para compatibilizar y armonizar las políticas binacionales, nacionales y de las jurisdicciones con dominio sobre los recursos naturales y la cuenca.** Este factor se expresó a escala binacional, como consecuencia de las desarticulaciones legales e institucionales para la actuación en la cuenca, al interior de cada uno de los países. Resulta imposible alcanzar una sólida institucionalidad binacional si no existe la condición de una buena articulación legal/institucional al interior de cada país, en el área sobre la que se trabaja.

En el caso de Argentina, la limitación se expresó en visiones y políticas diferentes entre las instancias institucionales con competencia legal según sus escalas de actuación: I) la Comisión Binacional, con competencia sobre la Alta Cuenca, involucrando sólo dos provincias; II) la COREBE, como organismo técnico para el desarrollo regional, involucrando seis provincias y bajo la órbita del Ministerio del Interior, que se vincula al desarrollo de las provincias (no al uso de los recursos naturales o el agua); III) las cuatro provincias de la cuenca, que son las que cuentan con el dominio sobre sus recursos naturales y,

**Uno de los factores limitantes fue el riesgo que implica avanzar con una política institucional para la gestión de desarrollo sostenible de la cuenca cuando no existe una política institucional sectorial afianzada en el mismo sentido al interior de cada país.**

por lo tanto, sobre sus partes de la cuenca; y IV) el no involucramiento formal de las instituciones nacionales con competencia técnica/política en los temas centrales, identificados como los factores básicos de desarrollo a ser utilizados, como el agua y el ambiente.

En Bolivia se manifestó en la desarticulación entre la OTNPB y las políticas nacionales para el agua. Se evidenció esta limitación al crearse el Ministerio del Agua como prioridad nacional, sin posibilidad de operar su política institucional a través de la OTNPB, y la situación de contorno condicionante de las actividades de la OTNPB, por desentendimientos entre la Prefectura de Tarija y el Gobierno Nacional. Debe destacarse que, en ambos países, la presencia y participación de las cancillerías fue un factor de articulación y diálogo para resolver algunos de los problemas que se generaron en el transcurso de la ejecución del PEA.

- **El riesgo que implica avanzar con una política institucional para la gestión de desarrollo sostenible de la cuenca cuando no existe una polí-**

**tica institucional sectorial afianzada en el mismo sentido al interior de cada país.** En realidad, se trata de un riesgo que asumió el PEA en su diseño, y no realmente de una causa de los problemas identificados, que se expresaría en las **carencias de las políticas nacionales para la gestión sostenible de los recursos hídricos**, lo que requiere necesariamente la planificación y gestión por cuencas hidrográficas. La gestión por cuencas, al realizarse el DAT, no estaba incorporada en las políticas nacionales ni de Argentina ni de Bolivia. La limitación existente fue asumida como un riesgo, en la medida en que se buscó llevar adelante con el PEA en el ámbito binacional una experiencia más avanzada que las que se llevaban adelante en el nivel nacional. Esta limitación desde la base jurídico-institucional planteó el desafío de generar un diálogo interactivo permanente y no formal para la Comisión Binacional/PEA, entre los esfuerzos por avanzar en el fortalecimiento institucional propuesto por el Proyecto, con las instancias constructoras de las políticas nacionales, sobre todo las vinculadas a la gestión integrada de los recursos hídricos, con las cuales el PEA no tenía relaciones formales en ambos países: Ministerio del Ambiente o del Agua en Bolivia y Secretaría o Subsecretaría de Recursos Hídricos o de Ambiente en la Argentina.

- En el caso argentino, **la lejanía de las realidades locales respecto de las instituciones responsables del desarrollo regional y de la cuenca**, tanto de la Comisión Binacional como de la COREBE, que tenían su sede en Buenos Aires, consecuencia de una política centralista al momento de su

creación. La planificación y gestión participativa junto a las comunidades y actores de la cuenca requería una nueva aproximación y la descentralización de las instancias institucionales hacia la cuenca. Esta falta de presencia local determinó acciones del PEA no previstas inicialmente, como la creación de subsedes en la cuenca, y fue uno de los factores incidentes para desencadenar la discusión institucional a nivel nacional para la descentralización y posterior presencia de la COREBE en la cuenca, instalando en ella su presidencia y oficinas locales.

- La existencia de una **Comisión Binacional con capacidad gerencial propia** para cumplir en el tiempo con los mandatos que le otorga el Tratado de Orán, y para hacer el seguimiento y la dirección del proceso de administración de la Cuenca Binacional que la dinámica de cambios en los países impone y sus propias decisiones generan. Sin presupuesto propio, sin sede en los países y sin personal, la Comisión Binacional se reducía a las reuniones binacionales y a las resoluciones que tomaba en ese marco, sin posibilidades de informar, dar seguimiento y generar diálogos técnicos que articularan la estructura de instituciones, organizaciones y demás instancias que se interesaban en el desarrollo de la cuenca. Esta debilidad se convirtió en uno de los desafíos mayores para la sostenibilidad de las acciones que implantaría el PEA. El involucramiento de la OEA atendió esta situación en cierta medida, como agencia ejecutora de la preparación y, luego, de la implementación del PEA.

En respuesta a los conceptos que surgieron del DAT, y como fue mencionado anteriormente, el Proyecto planteó un conjunto de acciones estratégicas organizadas en cuatro áreas, con una clara identificación del ámbito geográfico de prioridad para su aplicación. En lo que respecta al tema institucional, se estructuró un conjunto de acciones orientadas a desarrollar y fortalecer el marco institucional para la planificación y la gestión integrada de los recursos hídricos en la cuenca, a partir del desarrollo y fortalecimiento de las bases legales que sustentan la regulación, la planificación y la evaluación social y ambiental.

Específicamente, las acciones estratégicas propuestas para el desarrollo y fortalecimiento institucional fueron las siguientes:

- I. adecuación y fortalecimiento de la Comisión Binacional como organismo de cuenca para la gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bermejo con la participación efectiva de los Estados provinciales de Argentina, la Prefectura de Tarija, Bolivia, y los municipios con jurisdicciones en la cuenca;
- II. desarrollo, armonización y aplicación del marco normativo para el uso sustentable y la conservación de los recursos naturales;
- III. instrumentación de mecanismos efectivos de coordinación y articulación sectorial y jurisdiccional;
- IV. implementación y fortalecimiento del Sistema de Información Ambiental de la Cuenca;
- V. formulación e implementación de planes de manejo integral de cuencas, zonificación am-

biental y ordenamiento territorial como instrumentos básicos del sistema de planificación;

- VI. fortalecimiento institucional a todos los niveles para la gestión integrada de los recursos naturales y el ambiente;
- VII. fortalecimiento y/o desarrollo de los instrumentos económicos y mecanismos de financiación.

Estas acciones para el fortalecimiento institucional, con el objetivo de dar sustentabilidad al desarrollo, no se separan de la necesidad de involucramiento social en la creación de una visión compartida de la cuenca, su planificación y gestión, y por lo tanto, de la apertura de espacios para la participación pública con este objeto. El DAT identificó esta carencia como otra de las causas raíz de los problemas ambientales. Su institucionalización implica un complemento fundamental para evaluar lo propuesto y lo realizado por el PEA Bermejo en el ámbito político-institucional (véase documento correspondiente a la participación pública en el PEA Bermejo).

Para dar respuesta a las particularidades de cada uno de los países partícipes, como de las diferentes jurisdicciones actuantes en la cuenca, y a su fisiografía claramente diferenciada en Alta Cuenca y Baja Cuenca, las acciones estratégicas incluidas en el PEA corresponden a propuestas técnicamente fundamentadas y concertadas en cada nivel jurisdiccional, de acuerdo con las voluntades y capacidades expresadas por los actores partícipes. Este enfoque no sólo buscó asegurar la adecuación de las medidas por tomar a las necesidades sentidas,

**Estas acciones para el fortalecimiento institucional, con el objetivo de dar sustentabilidad al desarrollo, no se separan de la necesidad de involucramiento social en la creación de una visión compartida de la cuenca, su planificación y gestión...**

---

dentro de un enfoque totalizador de cuenca, sino que se identificó su futura ejecución con los proponentes como “dueños” de las ideas y propuestas, fueran estos actores comunidades, organizaciones, municipalidades o instituciones provinciales/departamentales o nacionales. Un conjunto de acciones y proyectos clave fueron de carácter binacional, en la medida en que fortalecían las relaciones entre los países, permitiendo compartir experiencias y visiones, y ofrecían alternativas de solución a problemas comunes y a la articulación de la institucionalidad en las diversas escalas de actuación sobre el conjunto de la cuenca. Con esta base conceptual y arreglo operativo, las unidades técnicas del PEA en Argentina y Bolivia conocían y podían manejar con la flexibilidad que las realidades imponen los presupuestos asignados por país, en tanto las actividades binacionales eran llevadas adelante sobre la base de acuerdos específicos de trabajo para cada actividad.

## **2.4. Aspectos institucionales en la Fase de Implementación del PEA Bermejo (Etapa III)**

### **2.4.1. Instalación del PEA y arreglos para su ejecución**

La ejecución del PEA Bermejo se inició en marzo de 2001 y se completó en diciembre de 2009, utilizando casi el doble del tiempo originalmente previsto; no obstante, diversas actividades se cumplieron dentro de los tiempos programados, y nuevas actividades no previstas originalmente fueron incluidas buscando asegurar la sostenibilidad del Programa.

Dada la debilidad institucional binacional intrínseca de la que se partió, reconocida en el DAT, y que la Comisión Binacional no contaba con personal propio, se disolvieron los dos equipos técnicos que habían sido contratados para la preparación del PEA. La memoria del proceso de preparación quedó entonces depositada en los documentos preparados, y segmentada en las diferentes instituciones nacionales de Argentina y Bolivia partícipes, así como en los diversos actores que se habían involucrado en el proceso de consulta y participación pública que se generó. Las dos Unidades Técnicas montadas en uno y otro país se desmembraron totalmente y sus coordinadores técnicos contratados salieron de la escena del proceso. Al aprobarse el financiamiento y buscar instalarse nuevamente las dos Unidades Técnicas, no obstante se buscó incorporar a los equipos técnicos anteriores, responsables por la preparación, sólo fue posible plenamente en Bolivia y parcialmente en Argentina, donde se incorporó sólo un especialista. Esta situa-

ción generó una asimetría en la capacidad ejecutora del Programa en ambos países, con ventajas para Bolivia y mayores dificultades para Argentina, donde, como resultado de un proceso de consulta electoral durante el año 1999, se instalaron nuevas administraciones tanto en el ámbito nacional como en las provincias de la cuenca, con significativos cambios institucionales (véase punto siguiente) y de las jerarquías de la Comisión Binacional y la COREBE, vinculadas al PEA.

Siguiendo los acuerdos del Documento de Proyecto aprobado por las partes, se constituyeron dos nuevas unidades técnicas, una en cada país, con sede en Buenos Aires, en el caso de Argentina, y en Tarija, en el caso de Bolivia. A cargo de cada Unidad Técnica, la SG/OEA contrató, en consulta a la Comisión Binacional, un coordinador técnico; ambos coordinadores eran a la vez responsables por la coordinación de cada una de las unidades técnicas. Cada país designó un director nacional del PEA, elegido por los gobiernos y aprobados en el seno de la Comisión Binacional. Su papel era orientar el proceso de ejecución de acuerdo con las voluntades y dinámicas internas de cada país, aprobar los desembolsos previamente acordados con base en un Plan de Operaciones ajustable anualmente por el Comité Director (CD) del Programa. Este CD, órgano máximo del Programa, fue integrado por: a) los primeros delegados de cada país a la Comisión Binacional; b) los directores nacionales del PEA en ambos países; c) el responsable del proyecto por el PNUMA, como Agencia de Implementación del FMAM/GEF, y d) el director del DDS/OEA, o quien lo representara, por parte de la Agencia Ejecutora. La administración de los fondos

FMAM/GEF quedó a cargo de la SG/OEA, pero ésta no podía ejecutar fondos sin la debida firma autorizando cada desembolso de los directores nacionales de Argentina y de Bolivia, de acuerdo al lugar en que se ejecutaba la actividad, y se hacía a solicitud de los coordinadores técnicos respectivos, sobre la base del Plan de Operaciones aprobado por el Comité Director. El DDS/OEA conformó una dependencia de seguimiento directo del Programa en Buenos Aires, y operó su administración centralizadamente desde su sede en Washington DC, Estados Unidos, utilizando a los fines de la ejecución las ventanillas de la oficina de la SG/OEA en Bolivia, con sede en La Paz, y la Unidad Técnica de Proyectos montada en Argentina. El director nacional por Bolivia siempre fue el director general ejecutivo de la OTNPB, por lo que fue reemplazado cada vez que la presidencia de la institución cambiaba. En el caso de Argentina, su designación era asumida por el primer delegado a la Comisión Binacional, quien tenía categoría de embajador y por lo tanto actuaba en la órbita de la Cancillería argentina. Esta designación en ocasiones fue casuística, y durante la mayor parte del período de ejecución del Programa recayó en el presidente de la COREBE, situación que, como se verá, se normalizó en este sentido al momento de la inserción institucional de COREBE en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos.

#### **2.4.2 Condicionantes externos a la ejecución del PEA Bermejo, incidencia institucional**

Al ser el PEA Bermejo un proyecto de los gobiernos de Argentina y Bolivia, a cargo de una Comisión Binacional que se instala sin personal técnico ni administrativo, y teniendo en cuenta que la insti-

tucionalidad preexistente al Proyecto era dependiente de diversas instancias jurisdiccionales, dueñas originales de los recursos naturales, se evidencia la fuerte dependencia de la ejecución del PEA de las situaciones y eventos políticos que marcaron el período de su ejecución en los diferentes ámbitos de acción del Programa. Si bien la Comisión Binacional recurrió a la Secretaría General de la OEA para hacer la gerencia de la ejecución, y con ello administrar los fondos aportados por el FMAM/GEF-PNUMA (como Agencia Ejecutora Regional), la propia orientación de la cooperación técnica OEA/PNUMA y del programa del FMAM favoreció, como condición para la sostenibilidad de los esfuerzos, el proceso de apropiación de las acciones por parte de las institucionales involucradas, lo cual se hizo de acuerdo a las competencias y responsabilidades de cada una de ellas.

Los cambios de administraciones y hechos políticos importantes en ambos países marcaron de alguna forma la ejecución del PEA. Los principales impactos de estos cambios políticos sobre el PEA fueron factores centrales y determinantes de su ejecución, al momento de considerar aquellas actividades estratégicas del PEA relativas a los temas institucionales. Asimismo, en ambos países, este período coincidió con profundas reformas político-institucionales en relación con la gestión del agua, con considerables avances que aportarán e interactuarán positivamente con el PEA y que requerirán de ajustes en las estrategias de fortalecimiento institucional en particular.

El primer año de ejecución del PEA en Argentina (2001) estuvo marcado por dificultades para esta-

bilizar la Unidad Técnica del Proyecto, debido, como se indicó, al cambio casi total de la Unidad Técnica de la Etapa de Preparación y a la llegada de nuevas autoridades nacionales y provinciales, en particular a la Comisión Binacional y la COREBE, a lo que se sumaron los sucesivos cambios de director nacional en un corto período, que por el papel clave del cargo condicionó los contratos de la nueva Unidad Técnica y dificultó la inserción del Programa junto a los gobiernos provinciales. Durante este primer período, la continuidad del Director Nacional y del equipo de la OTNPB, del Coordinador Técnico y de la Unidad Técnica del PEA en Bolivia, fue un factor de estabilidad para su ejecución conjunta; actuó, en los hechos, como memoria “confiable” del proceso anterior de preparación del PEA y como dinamizador del conjunto del Proyecto.

La profunda crisis financiera que sufrió Argentina a finales del año 2001 motivó la caída del Gobierno Nacional elegido en 1999, en medio de una difícil situación financiera, política y social que afectó el normal avance de la ejecución del PEA, condicionado ya por la falta de estabilidad del grupo dirigente y técnico en el país. Bajo estas circunstancias, no existían condiciones para avanzar en las actividades estratégicas relativas al *desarrollo y fortalecimiento institucional*, no sólo en la Argentina sino también en el nivel binacional. No obstante, un conjunto de actividades en otras áreas de actividad dieron inicio normalmente en Bolivia y, en lo que fue posible, también en Argentina, para las cuales las contrapartes institucionales hicieron un esfuerzo extraordinario con el aporte de equipos técnicos. Un factor de continuidad en este período condicio-



nado por la imposibilidad de acceso a los depósitos bancarios en Argentina (el llamado “corralito”) fue el arreglo operativo de la SG/OEA para ejecutar las actividades en la medida en que los fondos del Programa no estaban depositados en cuentas nacionales, sino que operaban desde la sede de la SG/OEA. La ejecución del PEA fue uno de los muy pocos casos, en ese momento, que no sufrieron interrupción por este motivo, como se puso en evidencia en la reunión de Proyectos FMAM/GEF que fue convocada por la Cancillería argentina a inicios del año 2002.

Un factor positivo y muy relevante en Argentina durante ese período fue la realización, en diciembre de 2002, con la participación de las 23 provincias y de la entonces Dirección Nacional de Políticas, Coordinación y Desarrollo Hídrico de la Nación<sup>5</sup>, del Primer Encuentro Nacional de Política Hídrica y la creación en esa instancia del **Consejo Federal de Recursos Hídricos (COHIFE)**<sup>6</sup>. En esta reunión se perfilaron los llamados *Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina*<sup>7</sup>, documento que fue suscripto el 17 de septiembre de 2003, con el objetivo de *facilitar y mejorar las relaciones entre las provincias, y entre éstas y la Nación, en el ámbito de la gestión hídrica*. Estos acuerdos lenta-

mente van a incidir para cambiar el escenario atomizado de la acción provincial en el tema hídrico, en una línea de acción coherente con la orientación dada al PEA, plasmada en el Anexo V “Marco de políticas que orientan la ejecución del PEA”.

Un aspecto importante fueron los arreglos dentro del COHIFE, definidos por las provincias de acuerdo con sus visiones y necesidades. En lo político e institucional, fue llamativo ver que el COHIFE se organizó conformando grupos regionales de trabajo entre aquellas provincias que se reconocieron enfrentando situaciones similares, no por cuencas hidrográficas. En el caso de las cuatro provincias argentinas de la Cuenca del Río Bermejo, las provincias de Salta y Jujuy se integraron en el grupo de provincias del Noroeste Argentino (NOA), en tanto Chaco y Formosa se nuclearon con las provincias del litoral del río Paraná. Estas voluntades evidencian que quienes son sujetos en el desarrollo de la cuenca se ven a sí mismos compartiendo, unos, temas de comunidades de llanura, y otros, temas de comunidades montañas, más que vinculados entre sí por pertenencia, potencial o por asuntos emergentes que les ofrecía el río Bermejo. Ello es demostrativo de la dificultad que tuvo el PEA para

<sup>5</sup> La Dirección Nacional de Políticas, Coordinación y Desarrollo Hídrico corresponde a la actual Dirección Nacional de Conservación y Protección de los Recursos Hídricos, que es responsable de generar e implementar iniciativas relacionadas con la política hídrica (decreto N° 1142 del 26 de noviembre de 2003).

<sup>6</sup> El COHIFE tiene un largo proceso de formación y reconocimiento, no obstante lo cual incide sobre el desarrollo de la política nacional argentina de recursos hídricos desde su concepción. Su creación fue prevista en diciembre de 2002, durante el Primer Encuentro Nacional de Política Hídrica; se constituyó formalmente por acuerdo de las 23 provincias y la Nación con fecha 27 de marzo de 2003, en cumplimiento del Acta Acuerdo originalmente firmada. El texto definitivo de la Carta Orgánica fue aprobado por su Asamblea Extraordinaria con fecha 15 de abril de 2004 y su reconocimiento legal se realizó por el Congreso Nacional en el año 2008.

<sup>7</sup> El trabajo, realizado mediante una metodología ampliamente participativa, permitió la concertación en un marco federal; abarca lineamientos de política que integran los aspectos socioeconómicos y ambientales al establecer los objetivos de la gestión del recurso hídrico. Tal integración es reflejada en el objetivo de lograr una gestión racional, equitativa y sustentable del agua en el orden nacional.



trabajar, construyendo una visión de cuenca, durante el período de su ejecución.

El COHIFE pasó a ser, durante ese período, un mecanismo de articulación no previsto por el Programa. Sin embargo, fue clave para la inclusión en los asuntos del PEA, de la institución federal responsable por las políticas hídricas en Argentina, facilitando los diálogos del PEA en todos los niveles de trabajo: binacional, nacional y la relación de trabajo interprovincial. La aplicación de la política nacional basada en los *Principios Rectores de la Política Hídrica de Argentina* implicó la construcción de una nueva realidad institucional acorde con ellos, lo que requirió un tiempo de consolidación, no ajeno a problemas para su afirmación, condicionando las actividades de fortalecimiento institucio-

nal de la Cuenca del Río Bermejo previstas originalmente en la preparación del PEA. No obstante, la concepción original del PEA favoreció y facilitó la construcción de una visión de cuenca y la institucionalidad coherente con ella, en coincidencia con los principios rectores.

El proceso de ejecución del PEA en Argentina y en lo binacional fue altamente dinámico en el período 2002-2005 en el que se desarrollaron prácticamente todas las actividades relativas al fortalecimiento institucional, tanto al interior de cada país como en el ámbito binacional, pero arrastraba un retraso inicial de aproximadamente un año.

En cuanto al fortalecimiento institucional, son introducidas algunas actividades inicialmente no

EVOLUCIÓN DEL PROCESO PEA-BERMEJO	FACTORES INCIDENTES SOBRE LA EJECUCIÓN DEL PEA
Pre-PEA - Etapa I  Agosto 1997 - Diciembre 1999 PREPARACIÓN DEL PEA Etapa II	1997 - Bolivia - Elecciones presidenciales y departamentales  1999 - Argentina - Elecciones presidenciales y provinciales
Enero 2000 - Marzo 2001 GESTIÓN DEL PEA ante PNUMA/FMAM Etapa II  <b>Marzo 2001 - INICIO DE EJECUCIÓN DEL PEA</b> Etapa III	2001 - Argentina - Cae gobierno. Crisis financiera. 2002 - Argentina - Continúa crisis político-financiera 2002 - Bolivia - Elecciones presidenciales y departamentales 2003 - Argentina - Mayo, elecciones presidenciales y provinciales. Septiembre, suscripción de los "Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina", creación del COHIFE
Septiembre 2005 - FECHA ORIGINAL DE CIERRE DEL PEA	2005 - Bolivia - Elecciones presidenciales y departamentales  2006 - Bolivia - Creación Ministerio del Agua -Referéndum Nacional. Asamblea Constituyente
Noviembre 2007 - FECHA REAL DE CIERRE DE ACT. ORIGINALES Y ELABORACIÓN DE ESTRATEGIA DE SALIDA  EJECUCIÓN PLAN DE CIERRE	2007 - Argentina - Elecciones presidenciales y provinciales  2008 - Bolivia - Referéndum Nacional Revocatorio. Integración del Ministerio del Ambiente y del Agua
Septiembre 2009 - CULMINACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PEA PEA DE LARGO PLAZO - PROBER Etapa IV	2009 - Bolivia - Referéndum Constituyente

previstas, pero congruentes con la orientación del Documento de Proyecto PEA. Entre éstas, una de las más importantes fue la creación de una subsele de la COBINABE en la ciudad de Salta, con el fin de contar con una presencia activa del organismo en el ámbito geográfico de la cuenca, acercar la ejecución del Programa a los actores institucionales y sociales locales, y poder dar mejor seguimiento a la ejecución de las actividades del Programa en la Alta Cuenca del Río Bermejo en Argentina. La instalación de esta subsele fue parcialmente solventada con fondos del PEA y con apoyo de la COREBE. Con posterioridad, los costos de funcionamiento fueron cubiertos por el Gobierno Provincial de Salta, como aporte de contrapartida al Programa.

Los avances y el suceso del PEA durante este período son reconocidos en la Declaración de los Presidentes de Argentina y Bolivia, como resultado de la reunión que ambos mandatarios mantuvieron el 24 de abril de 2004 en que reconocen *“los resultados logrados hasta la fecha por la **Comisión Binacional a través del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo**, en especial, los avances en la instalación de la Red de Monitoreo Ambiental y de Alerta Hidrometeorológica, el desarrollo del Programa de Educación Ambiental y el fortalecimiento institucional al desarrollo de la Reserva de Biosfera Transfronteriza de las Yungas”*.

Otra condicionante externa importante fue la situación jurídica e institucional de la COREBE, que acaparó la atención y donde confluyeron enfoques diferentes, en parte provenientes de los avances del PEA para consolidar la COBINABE, como entidad bi-



Colanzulí, Iruya, Pcia. de Salta, Argentina

**En cuanto al fortalecimiento institucional, son introducidas algunas actividades inicialmente no previstas, pero congruentes con la orientación del Documento de Proyecto PEA. Entre éstas, una de las más importantes fue la creación de una subsele de la COBINABE en la ciudad de Salta, Argentina.**

nacional de cuenca y la COREBE, como organismo interjurisdiccional de cuenca en Argentina. La diferencia de visiones y roles se inician con la designación a mediados del año 2006 por parte del Ministerio del Interior, de un nuevo Presidente de COREBE, representante de una provincia no perteneciente a la Cuenca, se prolongan durante todo el año 2006 y culminan con las renuncias del Primer Delegado de Argentina a la Comisión Binacional y del Director Nacional del PEA.

Entre diciembre de 2006 y finales de mayo de 2007, en que la Cancillería argentina comunica la designación de un nuevo primer delegado a la Comisión Binacional (ya entonces denominada COBINABE), el PEA careció de dirección nacional y, por lo tanto, de las firmas responsables para la asignación de fondos que dieran comienzo a las actividades previstas en el Plan de Operaciones que aún no se habían iniciado. La SG/OEA informó a la Cancillería argentina y al PNUMA/FMAM de la suspensión de toda nueva actividad en Argentina a partir de esta situación. Entre tanto, se continuaron ejecutando, dentro del marco en que fuera posible, las actividades nacionales del PEA en Bolivia, y en Argentina, ya iniciadas con compromisos contractuales previamente asumidos. La crisis fue superada en Argentina con la afirmación de la visión de cuenca y el traspaso de la COREBE y su presupuesto, del **Ministerio del Interior**, a la órbita de la **Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios**. Este período, particularmente dinámico en el desarrollo de la política hídrica argentina, requirió de un tiempo de consolidación y de instrumentación, lo que con-

dicionó el desarrollo de las actividades correspondientes al área estratégica de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional en particular y del PEA en general.

En tanto en la Argentina se verificaba la situación descrita, a fines del año 2005, tuvieron lugar en Bolivia las elecciones nacionales y departamentales, como consecuencia de las cuales se produjeron cambios importantes en la política y en la administración del Gobierno Nacional, y por primera vez los prefectos departamentales fueron elegidos por voto popular. A inicios del año 2006, se concretó el cambio de gobierno, que se tomaría un tiempo para llegar a definir sus representantes en la COBINABE y la OTNPB. Con el nuevo Gobierno de Bolivia, a inicios de 2006, fue creado el **Ministerio del Agua**. A fines de ese año renunció el segundo delegado de Bolivia a la COBINABE y director nacional del PEA por Bolivia, y asumió un nuevo director de la OTNPB, que se hizo cargo de la ejecución del PEA sin conflictos evidentes con la Unidad Técnica del Proyecto con sede en Tarija, por lo que se consideró la continuación de las actividades en curso sin mayores cambios. A esa fecha, las actividades nacionales del PEA en Bolivia habían sido prácticamente completadas, y restaba sobre todo avanzar en la ejecución de las actividades binacionales, debido a los atrasos registrados en la Argentina y, por lo tanto, en gran parte de las actividades relativas al fortalecimiento institucional binacional y nacional en cada país, en lo relativo al apoyo a la COBINABE.

La creación del **Ministerio del Agua** por parte del nuevo gobierno de Bolivia fue fruto del fuerte

cambio en las políticas del país y se expresó de diferentes formas; priorizó la gestión del agua de acuerdo con una *visión de desarrollo* que establece: *“Bolivia realiza una gestión equitativa, participativa, sostenible y recreativa de sus recursos hídricos y los servicios asociados a ellos, contribuyendo así efectivamente al desarrollo social y económico de una sociedad pluricultural, multiétnica, plurilingüe, y a la conservación del medio ambiente”*. Y define su misión: *satisfacer las necesidades de agua que tiene la población, en cantidad y calidad suficientes, tanto para su consumo como para sus actividades productivas, respetando el medio ambiente, la biodiversidad, las formas naturales de organización de los pueblos y de las comunidades indígenas y campesinas*. Su objetivo estratégico planteado fue: *lograr pleno acceso del agua, para satisfacer las necesidades de la población como derecho humano, con equidad, participación, justicia social, diversidad y sostenibilidad; consolidando el ordenamiento jurídico de los recursos hídricos a fin de garantizar la implementación de un sistema de derecho de agua que priorice el consumo humano*. Mediante Decreto Supremo N° 26559, en abril de 2002 se creó el **Consejo Interinstitucional del Agua (CONIAG)** para: *lograr un ordenamiento de las normas y políticas de los recursos hídricos en un marco de coordinación, diálogo y concertación entre todos los actores involucrados con el tema*. Es evidente que estos cambios en las orientaciones básicas respecto de la función, derechos, acceso y usos del agua deberían tener repercusión en las actividades relativas al fortalecimiento institucional que proponía el PEA, tanto en lo nacional como en lo binacional.

El 29 de junio de 2006, los presidentes de Argentina y Bolivia habían firmado una declaración en la localidad de Hurlingham, provincia de Buenos Aires, en la que destacaron las líneas maestras de la nueva relación bilateral entre la Argentina y Bolivia, a partir de los importantes cambios políticos, sociales y económicos que se verificaban en ambos países. En este marco, el 17 de octubre de 2006 el ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia realizó una visita oficial a la Argentina, oportunidad en la que se reunió con su par de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. En ese encuentro, con una agenda concreta, los cancilleres repasaron los temas relevantes de interés común y reiteraron los términos y principios de la Declaración de los Presidentes, por la cual se acordó la necesidad de reactivar la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija (COBINABE), e instruyeron a sus delegaciones a realizar su próxima Reunión Ordinaria los días 27 y 28 de noviembre de 2006, con el principal objetivo de tomar las medidas necesarias para la implementación de la última etapa del PEA. Asimismo, coincidieron en la importancia de construir un modelo solidario de participación social, en el marco de lo acordado en las Reuniones de Primeros Delegados celebradas en junio y agosto de 2006, buscando la sustentabilidad política, técnica y económica, aspectos a ser desarrollados en las reuniones de los Consejos de Delegados de las Comisiones Trinacional y Binacional de los Río Pilcomayo y Bermejo, respectivamente.

En la XXIV Reunión de la COBINABE, en julio de 2007, las delegaciones de los gobiernos de Bolivia y Argentina, bajo una nueva gestión de sus primeros

**El 29 de junio de 2006, los presidentes de Argentina y Bolivia habían firmado una declaración en la localidad de Hurlingham, provincia de Buenos Aires, en la que destacaron las líneas maestras de la nueva relación bilateral entre la Argentina y Bolivia, a partir de los importantes cambios políticos, sociales y económicos que se verificaban en ambos países.**

---

delegados, coincidieron en consolidar la COBINABE como un organismo binacional de integración, llevando en adelante el desarrollo económico sostenible de la cuenca a partir de una *Visión Integral de Cuenca* entendiendo en este concepto la totalidad de los recursos naturales en su relación con el recurso hídrico, lo que influye en el diseño del sistema de gestión de cuenca, así como en los aspectos sociales, culturales, ambientales, naturales, económicos y de desarrollo humano.

Prácticamente un año después de instalado el nuevo gobierno en Bolivia, durante el primer trimestre de 2007, se expresaron diferencias de enfoque entre el director nacional y la Unidad Técnica del Proyecto, lo que derivó en la renuncia del coordinador técnico y de todos los técnicos del PEA en el país. Estos fueron sustituidos por otros especialistas. El nuevo equipo, encaró la ejecución del proyecto en un período sumamente complejo<sup>8</sup>, no logrando consolidar avances sustantivos; al cabo de algunos meses de trabajo, los integrantes de dicha Unidad debieron ser reemplazados nuevamente. Durante el año 2008 se unifica el Ministerio del Agua y del Ambiente bajo un único Ministerio al cual pasa a formar parte orgánicamente la OTNPB. En esta instancia se designó a un nuevo director de la OTNPB, segundo

---

<sup>8</sup> A mediados del año 2006 se llama a Referéndum Nacional Vinculante para Autonomías Departamentales, que convoca una Asamblea Constituyente, la que trabajará durante todo el año 2007 en situación de fuerte tensión por las diferentes visiones de país. La Asamblea Constituyente aprobará finalmente una nueva Constitución que define a Bolivia como Estado Plurinacional e incorpora conceptos de autonomías indígenas, regionales, cantonales y comunales, además de las departamentales.

delegado de Bolivia a la COBINABE, quien asume a su vez como director del PEA por Bolivia, bajo una mayor institucionalización nacional.

Estas situaciones demuestran cambios muy profundos en las orientaciones políticas y del trabajo

que derivaron en condicionantes externas al PEA, las que incidieron no solamente en la extensión de los plazos inicialmente previstos, sino también en el ajuste de actividades y de objetivos inmediatos para consolidar los objetivos substantivos de largo plazo originalmente propuestos.



### 3. Acciones de Desarrollo y Fortalecimiento Institucional ejecutadas en el marco del PEA Bermejo

Como se desprende del capítulo anterior, la implementación del PEA Bermejo encontró una compleja situación institucional, no carente de conflictos interjurisdiccionales, obstaculizadores de una gestión sostenible e integrada del recurso hídrico. La creación, en el punto de partida del PEA, y la posterior consolidación de un organismo de cuenca binacional, en circunstancias institucionales y jurídicas no consolidadas y en escenarios cambiantes, requirió de un proceso de flexibilidad y adaptación de las distintas acciones del Programa, a los fines del fortalecimiento del organismo binacional, así como de sus instancias jurisdiccionales nacionales. Tanto en la fase de preparación como en la de ejecución, se coincidió con el DAT en el hecho de que los principios de manejo integrado de los recursos hídricos y las políticas conducentes a una gestión integrada de los recursos naturales a nivel de la cuenca no se encontraban suficientemente asimilados por las autoridades locales y por las ins-

tituciones provinciales y regionales, ni incorporados explícitamente en el marco normativo y reglamentario, como tampoco en las prácticas de planificación y gestión de los recursos.

De acuerdo con este concepto, en la Componente que trató los aspectos institucionales se incluyeron los esfuerzos para: I) el desarrollo institucional de los entes con responsabilidad para la gestión integrada del agua y los otros recursos naturales, en los diferentes ámbitos y jurisdicciones; II) la incorporación de instrumentos para la coordinación regional y el uso de medios de comunicación; III) el fortalecimiento de las funciones de las instituciones regionales existentes (COREBE y OTNPB), y IV) el fortalecimiento de la capacidad para asegurar la activa participación de las instituciones de los gobiernos provinciales de Argentina y de la Prefectura de Tarija; todo ello, con vistas a: V) instalar, en el ámbito binacional, la CO-



BINABE como agencia de cuenca, con amplia participación pública. La estrategia para resolver las debilidades del marco de políticas y jurídico-institucional y de capacidad de las organizaciones para orientar los procesos de desarrollo sustentable de la región de la cuenca se estableció mediante la construcción de un marco apropiado para el manejo integrado de los recursos hídricos, que atendió:

- a) la preparación de un marco legal regional y la armonización de las diferentes jurisdicciones competentes. En lo regional, el establecimiento de criterios comunes para la gestión de los recursos hídricos transfronterizos en términos de cantidad y calidad, y en cada ámbito jurisdiccional, la armonización de aquellos aspectos de interés mutuo, estipulados en sus propios marcos legales, para el uso y la protección de los recursos naturales y el ambiente. Entre los aspectos prioritarios se plantearon aquellos referidos a la legislación ambiental, los estándares de agua, los procedimientos de análisis de impacto ambiental, la participación pública y el acceso a la información;
- b) la articulación de las diferentes organizaciones sectoriales y jurisdiccionales con interés en la cuenca;
- c) el fortalecimiento del sistema de planificación, con vistas a la formulación de planes de manejo integrado de los recursos hídricos, la prevención y el control de la erosión y la contaminación, y planes de ordenamiento territorial para cada jurisdicción, etcétera;
- d) el diseño y la implantación de un sistema de información ambiental de la cuenca relativa al

contexto regional y generada por las diferentes jurisdicciones para ponerla a disposición de los diferentes usuarios;

- e) el fortalecimiento y/o desarrollo de instrumentos económicos y mecanismos financieros, así como la inclusión del valor económico, social y ambiental del agua y demás recursos naturales, avanzando en este sentido hacia el objetivo de disponer de mecanismos de evaluación que aseguren la sustentabilidad y equidad social en los esfuerzos de desarrollo.

Con base en las acciones prioritarias propuestas, para la ejecución de la Componente I, Desarrollo y Fortalecimiento Institucional para la Planificación y Gestión de la Cuenca, el Documento de Proyecto estableció dos grupos de actividades:

- I) desarrollo y fortalecimiento institucional, que incluyó:
  - desarrollo y fortalecimiento de la Comisión Binacional;
  - desarrollo y fortalecimiento de la COREBE y de la OTNPB;
  - fortalecimiento de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil; y
- II) desarrollo de un marco legislativo, económico y ambiental integral para la región de la cuenca, que incluyó:
  - armonización de los marcos legales regional y de las jurisdicciones;
  - ordenamiento territorial de las áreas seleccionadas;
  - incorporación de costos sociales y ambientales en la evaluación de proyectos;

- instrumentos económicos para el uso sustentable del agua.

Las acciones previstas fueron estructuradas en forma de proyectos, de acuerdo con el documento del PEA aprobado. Los siete proyectos concretos de la Componente I debieron ser ajustados en sus contenidos y trabajos concretos, con atención y sensibilidad hacia las situaciones cambiantes del escenario político-institucional, durante el período en que se ejecutó el PEA, manteniendo la visión estratégica de consolidar una institucionalidad de cuenca en el ámbito binacional, como camino crítico para el éxito del conjunto del PEA. La consolidación de una autoridad de cuenca en la figura de la COBINABE fue considerada el soporte estructural que daría la sustentabilidad que el tiempo requiere para la consolidación de las instancias institucionales de las jurisdicciones nacionales en uno y otro país, tomando en cuenta el interés, la participación, la organización y las capacidades de los diferentes actores institucionales y sociales involucrados en la cuenca.

### **3.1. Desarrollo y fortalecimiento institucional de la Comisión Binacional (COBINABE)**

Se propuso el objetivo específico de hacer de la COBINABE una entidad con presencia y capacidad de acción, como autoridad binacional para la Cuenca del Río Bermejo, en consideración a las atribuciones y funciones que le fueron dadas en los artículos 5 y 6 del Tratado de Orán, de forma que, en la práctica, la Comisión Binacional se constituyera en instrumento con capacidad de articulación interjurisdiccional capaz de impulsar el desarrollo sos-

tenible de la cuenca. Se otorgó a la COBINABE estatus legal internacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y financiera, y capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones en el ámbito de la Alta Cuenca de los ríos Bermejo y Grande de Tarija.

Fue previsto su financiamiento por parte de los gobiernos de Argentina y Bolivia, y la actuación en su representación, que le otorgaron, que le otorgaron autoridad suficiente para implementar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de su cometido. De manera que, si bien la Comisión contaba con las bases legales y con sus competencias definidas, carecía no obstante de la capacidad técnica y logística que posibilitara su actuación permanente y el cumplimiento de sus atribuciones y funciones, limitándose su funcionamiento a reuniones binacionales de las autoridades designadas por cada país. Asimismo, no contó en términos reales con financiamiento propio. A pesar de que cada Cancillería mantenía archivadas las actas de los acuerdos alcanzados en sus reuniones, la Comisión como tal carecía de archivos y memoria propia, y no tenía capacidad para el manejo de información integrada de la cuenca.

El **Gráfico 2** muestra el esquema organizativo de la Comisión Binacional, de acuerdo con lo estipulado en el Tratado de Orán; está conformada por dos delegados de cada Estado miembro: el Primer Delegado, que representa a la Cancillería de cada país con rango de embajador y que preside la respectiva delegación; el Segundo Delegado, que corresponde, en el caso de Bolivia, al Director General

Ejecutivo de la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB) y, en el caso de Argentina, al presidente del Directorio de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE). A la COREBE y la OTNPB se les asignó la función de Secretaría de la COBINABE.

La Comisión Binacional era identificada por la población de la cuenca a través del accionar de sus Secretarías nacionales, ya sea como COREBE en Argentina o como OTNPB en Bolivia, debido a una identidad pública débil, sin presencia física en la cuenca, y a la falta de imagen corporativa.

Desde el punto de vista jurídico, su cobertura territorial correspondía a la Alta Cuenca del Río Bermejo y Río Grande de Tarija y su zona de influencia (creada “... *para impulsar el desarrollo sostenible de la cuenca y su zona de influencia*”<sup>9</sup>), siendo así una delimitación territorial ambigua, que no atendía al carácter transfronterizo de las aguas del río Bermejo y a los intereses de las diferentes jurisdicciones involucradas en toda la cuenca.

A continuación se detallan las acciones desarrolladas en el marco del PEA Bermejo como parte de las actividades de fortalecimiento institucional de la Comisión Binacional.

**I. Acuerdos de colaboración.** Con el objeto de incorporar y lograr la participación de las instituciones en el proceso de promover la gestión inte-

<sup>9</sup> Referencia del Tratado de Orán a la competencia territorial de la Comisión Binacional para la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija.



grada de los recursos hídricos a nivel de cuenca, la COBINABE firmó más de cuarenta (40) Acuerdos y Memorandos de Entendimiento de colaboración recíproca, en forma de convenios entre la COBINABE y organismos gubernamentales nacionales, provinciales y regionales; entidades internacionales, universidades públicas y privadas, instituciones académicas y científicas e instituciones intermedias de la sociedad civil (colegios profesionales y organizaciones no gubernamentales).

**II. Plan de Acción Comunicacional para COBINABE.** Una acción prioritaria fue la elaboración y posterior ejecución, durante el año 2004, de un Plan de Acción Comunicacional, cuyos objetivos centrales fueron dar identidad corporativa a la Comisión Binacional, hacerla conocer en sus funciones y acciones, y buscar el compromiso de los actores locales con sus actividades y estrategia para la inclusión social y la participación pública en el desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Bermejo.

Como parte integrante de la estrategia de identidad y comunicación, se propuso la denominación COBINABE y el diseño un logo que pasaron a ser los

elementos utilizados en todas las comunicaciones y en la papelería de la Comisión. Con el objeto de difundir la visión, misión, funciones y objetivos de la COBINABE, se preparó material informativo que se difundió a través de una variedad de medios de comunicación con el fin de lograr una mejor comprensión pública de las ventajas que produce la gestión conjunta y ordenada del agua y de los demás recursos naturales. Asimismo, se diseñó y publicó una página web para la Comisión Binacional, en la que se incorporó información relativa a ella y material producido por el PEA, incluyendo un atlas con mapas temáticos. Se diseñó un folleto institucional del organismo, que se redactó y estructuró en consenso en sucesivas reuniones y encuentros con sus autoridades.

Con el fin de mostrar la importancia que COBINABE atribuía al PEA, se preparó y publicó un folleto ilustrado con los avances en la ejecución de sus principales actividades estratégicas, en el que se mostraba cómo el PEA era una iniciativa y un compromiso de ejecución de la COBINABE en acuerdo con actores jurisdiccionales y locales de la cuenca. Se contrataron y prepararon, a partir de sendas visitas y sobrevuelos de la cuenca, dos videos, uno con una duración de 15' y otro de mayor envergadura y duración, en los que se muestran la cuenca, sus problemas transfronterizos y las acciones propuestas por el PEA para superarlos; estos videos fueron difundidos dentro de la cuenca, en la región y en ambos países, en diversos eventos y reuniones.

Tras un análisis institucional de la COBINABE, y con un mapeo elaborado que identificaba los dife-



Publicaciones de la COBINABE

rentes públicos a los que se enfocaba, se desarrolló el producto final como propuesta de acciones a ser implementadas para potenciar la difusión. En cuatro meses de acciones de prensa, fueron publicados y difundidos en los medios gráficos y digitales en la cuenca 25 artículos sobre la COBINABE y los proyectos en su órbita. En relación con este número, importa señalar que durante todo el año 2003 habían sido publicados sólo 8 artículos sobre la COBINABE y sus acciones, que no se conocía la Comisión Binacional o, en todo caso, se la confundía con la COREBE en Argentina y la OTNPB en Bolivia.

Entre los logros que se resaltan de esta actividad pueden mencionarse el de haber creado y posicionado la “marca COBINABE”, diferenciando el organismo binacional de los otros organismos nacionales de gestión de la cuenca, y el de haber dado a conocer el PEA en su propuesta y acciones, como una actividad propia, de interés de ambos países y de las jurisdicciones de la Cuenca Binacional. La sigla COBINABE pasó a ser utilizada en todas las comunicaciones que, sobre asuntos relacionados con la Comisión Binacional, utilizan oficialmente los gobiernos de ambos países. Corresponde señalar, asimismo, que la folletería preparada para difundir las actividades del PEA y el trabajo en video sobre la cuenca, sus problemas transfronterizos y los esfuerzos del PEA para su resolución, fueron traducidos al inglés y difundidos en varios eventos y reuniones internacionales, en particular en las Conferencias del GEF de Aguas Internacionales realizadas en Dalian, China (2002); en Salvador, Bahía, Brasil (2005); en Ciudad del Cabo, Sudáfrica (2007)



*Folleto institucional de la COBINABE*



*Sitio web de la COBINABE:*  
[www.cobinabe.org](http://www.cobinabe.org)





Banner institucional de la COBINABE - PEA Bermejo

y en Cairns, Australia (2009), en las que COBINABE, junto con el PEA Bermejo, participó con stand, presentaciones de técnicos y autoridades, información y material de difusión de los avances y experiencias en curso.

Como parte del seguimiento del Plan de Acción Comunicacional para el fortalecimiento institucional de la COBINABE, fue determinante su participación con un stand propio en la Feria del NOA del año 2005 (FERINOA 2005), realizada en la ciudad de Salta, la que acaparó la atención de toda la región. Esto resultó un disparador de múltiples actividades, cuyo objetivo fue promover el compromiso activo de los pobladores locales con la temática del área de la cuenca. Mediante un diseño atractivo del

stand, que destacaba los valores del río Bermejo como factor de vínculo y desarrollo, se buscó promover la participación de los distintos públicos a través de diversas herramientas de educación y difusión, y utilizando una variedad de medios de comunicación. Se buscó, y se consiguió con esta actividad, tener presencia activa en las comunidades de las diferentes jurisdicciones de la Cuenca Binacional. Asimismo, se pudieron dar a conocer las acciones y los objetivos de la COBINABE, y fortalecer el posicionamiento de la misma como un referente regional en temas vinculados al medio ambiente y al desarrollo sustentable. El evento de FERINOA fue la oportunidad para diseñar y realizar una sencilla encuesta que resultó relevante para conocer la opinión de la sociedad de la cuenca en que actúa el organismo binacional. Indagado el universo de visitantes sobre si conocían la COBINABE, el 73% de los encuestados respondió que no, mientras que un 27% afirmó conocerla o haber escuchado de ella. Resultó interesante conocer que a un año de ejecutado el Plan de Acción Comunicacional, era significativo el número de personas del universo encuestado que “conocían” COBINABE o habían “sentido hablar” de la institución, cuando previamente era prácticamente desconocida. A aquellos que habían visitado el stand y conocido los proyectos en ejecución y programados, se les requirió su visión del papel de la COBINABE. Un 98% señaló que consideraba de gran importancia las acciones y proyectos que ejecutaba la Comisión en todo el ámbito de la Cuenca del Río Bermejo, y un 87% entendió como bueno o muy bueno el proyecto de la Red Hidrometeorológica de la Cuenca. Respecto de los temas de mayor interés dentro de las acciones pro-

puestas por la COBINABE, se ubicó primero, con un 46%, el cuidado y la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, y luego, con igual valoración (24%), el desarrollo e inversiones que generaban los proyectos en la región y las acciones vinculadas a la educación y los valores. Se destacó asimismo el interés en la integración de las comunidades que realizaba la COBINABE con sus proyectos y, en menor medida, un 3% destacó la importancia de los proyectos de turismo.

**III. Comités Regionales de la Cuenca.** A fin de cubrir las carencias identificadas para la adecuada articulación, coordinación y participación de los actores jurisdiccionales e institucionales vinculados al desarrollo de la cuenca, y con el objetivo de llevar adelante una experiencia demostrativa para ejecutar sus acciones prioritarias, el PEA planteó la conformación de tres instancias de concertación propias, con diferentes roles: i) el Comité de Coordinación Regional (CCR); ii) el Comité Asesor Regional (CAR) y iii) el Comité Interministerial (CI), para los cuales se definieron las respectivas funciones, estructura y mecanismos de funcionamiento. En los dos primeros casos, y al cabo de un tiempo de funcionamiento, fueron establecidos con carácter permanente por la COBINABE, a los efectos de institucionalizar y profundizar los mecanismos de planificación, control y consulta, de acuerdo con la resolución de su XX Reunión, realizada los días 5 y 6 de octubre de 2004.

- **Comité de Coordinación Regional (CCR).** Fue creado con fecha 18 de junio de 2002 por la Re-



*Stand de la COBINABE en FERINOA, Salta, Argentina*





FERINOA - Salta - Argentina

solución 05/02 de la COBINABE, tomando como base el punto 40 del Acuerdo firmado entre la COBINABE y la SG/OEA para la ejecución del PEA Bermejo, en el que se le asigna “... *la coordinación, apoyo al programa y supervisión general de las actividades en sus jurisdicciones y asegurar la articulación entre los departamentos gubernamentales asignados a la administración de la Cuenca a nivel subregional*”<sup>10</sup>. Fue integrado por representantes de las administraciones provinciales de la República Argentina y de la Prefectura y de los Municipios de Tarija de la República de Bolivia, designados por la máxima autoridad. El CCR buscó favorecer el flujo de información adecuada desde las jurisdicciones con autoridad sobre los recursos naturales de la cuenca hacia la COBINABE y, a su vez, permitir plasmar en las comunidades los ejes estratégi-

<sup>10</sup>Texto original del Acuerdo entre la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y Grande de Tarija y la Secretaría General de las Organización de los Estados Americanos para la Ejecución del Proyecto Implementación del Programa Estratégico de Acción para la Cuenca Binacional del Río Bermejo

cos de acción relativos al medio ambiente, los recursos naturales (en general) y el agua (en particular), para incentivar su desarrollo sustentable basado en la participación pública. Asimismo, otra de las funciones que le fue definida fue la de apoyar y coordinar los mecanismos legales institucionales para compatibilizar y homologar las propuestas que se formularon en el seno de la COBINABE y, en tal sentido, por parte del PEA (véase **Anexo 1**). Se planteó que el CCR se reuniera en forma ordinaria y en forma extraordinaria, dejándose expresamente establecido que a sus reuniones podría asistir un miembro de la Comisión Binacional. Las sesiones ordinarias se llamarían tres veces al año. En esas sesiones se expondrían todos los temas que competen a sus funciones, explicitadas en el Anexo 1 del presente documento, y las sesiones extraordinarias serían convocadas por la Comisión Binacional o a instancias de uno de los miembros del Comité, siempre y cuando su propuesta contara con el acuerdo de la mayoría simple de sus integrantes.

La primera reunión del CCR se realizó el 26 de junio de 2003, en San Ramón de la Nueva Orán, provincia de Salta, Argentina, ocasión en que se trató su misión, estructura, funciones y cometidos, se revisó la programación prevista de actividades del PEA y se aprobó su Reglamento Operativo. El Programa, tras sortear las dificultades jurídico-institucionales iniciales, logró con el CCR un marco institucional que estimuló el diálogo y la coordinación técnica entre las entidades directamente relacionadas con el manejo

y la gestión de los recursos hídricos, como también con otras entidades de carácter sectorial vinculadas o directamente afectadas por el Programa. Adicionalmente, el CCR se reunió en diversas ocasiones con objeto de revisar las propuestas de ajustes en el Plan de Operaciones del PEA. Fue un instrumento fundamental para la articulación de las actividades del Programa en el territorio de la cuenca, pues por primera vez se logró reunir orgánicamente a los principales actores vinculados a la gestión de los recursos hídricos de las jurisdicciones de las cuales provenían los representantes al CCR, en un espacio amplio de coordinación y concertación.

Operativamente se recurrió a la reunión de delegados nacionales previo a cada reunión binacional del CCR, con el propósito de revisar, ajustar y validar las propuestas provinciales e institucionales, en el caso de Argentina, y de las entidades territoriales del Departamento de Tarija, en el caso de Bolivia. De esta forma, los asuntos de estricto interés nacional fueron considerados entre los actores involucrados en cada país, y los asuntos de competencia binacional fueron tratados en las reuniones de carácter binacional del CCR. En este sentido, la creación de grupos de trabajo, subcomités o comisiones, agrupando a distintos sectores y grupos interesados, facilitó las acciones de programación y coordinación necesarias, no solamente para la ejecución de actividades del PEA, sino también para la gestión de recursos hídricos en general. El CCR fue un instrumento imprescindible para la implementación y el éxito del PEA que facilitó



*Primera Reunión CCR - Orán - Pcia. de Salta - Argentina*

la coordinación y articulación de un núcleo de actores clave en el ámbito técnico-territorial. En los períodos en que las instancias institucionales nacionales en Argentina y Bolivia (COREBE y OTNPB) sufrieron procesos de transformación y ajuste a nuevas realidades, el CCR contribuyó con su funcionamiento a acompañar la ejecución y el monitoreo de las actividades del PEA.

- **Comité Asesor Regional (CAR).** Instancia propuesta en el PEA para salvar un vacío existente de consulta y participación amplia, y crear institucionalidad en forma piloto, con el propósito inmediato de verificar la posibilidad de su funcionamiento y replicabilidad en una cuenca como la del Bermejo, fuertemente desestructurada y donde los actores, tanto públicos como privados, carecían de una visión integrada y totalizadora de la cuenca en la cual actúan.

La Comisión Binacional, mediante Resolución N° 01/03, de fecha 21 de mayo de 2003, conformó el

**Comité Asesor Regional** *integrado por representantes de ONG, instituciones académicas, organizaciones científicas y técnicas, del sector privado, de la ciudadanía y corporaciones con interés en la ordenación de los recursos naturales de la Cuenca Binacional del Río Bermejo.* Más adelante, por Resolución Conjunta N° 01/04 de la misma COBINABE, el 18 de marzo de 2004 se aprobó el Reglamento del Comité Asesor Regional, donde se definieron su integración, funcionamiento y funciones principales.

Este Comité, en la forma propuesta originalmente, fue resultado de una percepción de la Cuenca del Río Bermejo que, no obstante el análisis del DAT, la asimiló a una realidad socialmente integrada, con capacidad de organizarse, con sentido de pertenencia a la cuenca y con posibilidad de alinearse con un Programa de Acciones Estratégicas de carácter comprensivo binacional e interjurisdiccional. En realidad, si bien el objetivo final atendía a la cuenca en su desarrollo sostenible como una unidad de planificación y gestión, en la comprensión de que existe un potencial eje integrador en el río Bermejo, la cuenca era un conjunto de realidades distintas: por un lado, la Alta Cuenca, y dentro de ella, diferente situación para Argentina que para Bolivia; y la Baja Cuenca, por otro lado, con condiciones sociales, productivas y ambientales muy diferentes de las de la Alta Cuenca. Sus ciudades mayores, centros de decisión política y concentradores de las capacidades técnicas están separados por distancias que se miden en días de viaje y que, para el caso argentino, son fuertemente dependientes del centralismo de Buenos Aires. El sentido

de pertenencia a una cuenca única e integrada no fue el punto de partida, sino que fue, y sigue siendo, el desafío para alcanzar un desarrollo sostenible con base en el potencial que presentan sus recursos hídricos, en sus interrelaciones sistémicas con el suelo, el clima y los demás recursos naturales. Esto, que estuvo claramente identificado en el DAT, no tuvo en la respuesta del PEA una solución adecuada, ya sea por la inestabilidad político-institucional que caracterizó el período de su ejecución, ya sea porque no consideró propuestas viables en la escala de una cuenca de la dimensión y complejidad de la Cuenca del Río Bermejo.

Nuevamente en este caso, la COBINABE buscó concretar la propuesta original del CAR como una instancia consultiva y un espacio de opinión y participación para los sectores privados y los académicos, así como para las organizaciones de la sociedad civil y otras fuerzas vivas presentes en ella e interesadas en su desarrollo. Las funciones principales acordadas para el CAR (véase Anexo 1) lo orientan como un órgano asesor e instrumental al PEA para la adopción de mecanismos de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil de cada una de las jurisdicciones, con el fin de facilitar la participación activa de la comunidad y defender los intereses de las instituciones académicas, organizaciones científicas, ONGs nacionales, provinciales y departamentales de diferente tipo.

Adicionalmente, procuró fortalecer los mecanismos de comunicación, promover el intercambio de información y la concientización entre las instituciones, cooperando en el interior de –y entre– los

grupos de la sociedad civil y en el interior de –y entre– los diversos niveles de los organismos del Estado; apoyando iniciativas para que los gobiernos, la COBINABE y la sociedad civil, dentro de sus posibilidades, pongan a disposición los recursos humanos y financieros que permitan llevar a la práctica los procedimientos destinados al intercambio de información con todas las partes interesadas en la cuenca. Asimismo, tuvo como objetivo fomentar la instrumentación de una red informática que abarque los organismos públicos y privados locales, subregionales, regionales, nacionales e internacionales, cuyo contenido esté vinculado al desarrollo del manejo integral de cuenca. Si bien este Comité fue constituido por la COBINABE, no funcionó con el ritmo previsto de tres reuniones ordinarias anuales, e implicó que finalmente no se consolidara como instancia consultiva para la implementación del PEA, no obstante los procesos a que el PEA dio lugar, mediante otros instrumentos y mecanismos participativos.

La solución final para una activa participación de los diferentes actores interesados en el desarrollo sostenible de la cuenca fue la de incorporar a los actores sociales, productivos y académicos, por vía de las diferentes jurisdicciones y por medio de diversos mecanismos formales, en la implementación de las actividades del PEA, según su carácter. En el caso de los estudios previstos en el PEA, su ejecución se vinculó directamente a centros de excelencia local, a través de Acuerdos o Memorandos de Entendimiento suscriptos por la COBINABE. Por ejemplo, la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho, de Tarija, Bolivia, trabajó los temas de cali-

dad de aguas, realizó estudios de laboratorio e inventarios de biodiversidad; el Instituto de Aguas Subterráneas de la Universidad Nacional de Salta se incorporó en los seminarios y relevamientos de los acuíferos del piedemonte andino; la Universidad Nacional del Nordeste participó en el diseño y dictado de los cursos sobre valoración económica del agua, etc. En el caso de acciones que involucraron al sector privado, se siguió el criterio de llamados a licitación de acuerdo con las reglas nacionales, y abarcó fundamentalmente a empresas locales vinculadas al quehacer de la cuenca.

En otros casos, se trabajó con ONG especializadas, que no sólo aportaron expertos sino contrapartes, como fue el caso de la Asociación para la Promoción Integral (API) o el de la Fundación Pro-Yungas, catalizadoras de fondos de otras agencias, caso del GEF francés, hacia la conservación del corredor del bosques de yungas del piedemonte andino. Finalmente, el PEA fue un factor de fortalecimiento de la institucionalidad de todo el sector público interesado en la gestión de la cuenca y sus recursos hídricos, con los cuales se trabajó mediante acuerdos específicos de ejecución. Este enfoque de trabajo, respetuoso de las voluntades jurisdiccionales, permitió un fluido diálogo con una muy amplia gama de actores que, si bien no sustituyó la carencia de un instrumento institucionalizado asesor para la cuenca, dio un paso adelante en conocer, por parte de la COBINABE y de los actores jurisdiccionales, intereses, enfoques, capacidades y formas de acción de actores varios, claves para el desarrollo sostenible de la cuenca.

- **Comité Interministerial (CI).** Surgió a partir del carácter integral y de la de visión holística que se manejó durante la preparación del PEA, para avanzar en el desarrollo de la Cuenca del Río Bermejo en condiciones de sustentabilidad. La ejecución del PEA implicaba la participación de diversas instituciones sectoriales y temáticas, con roles diferentes, en el marco de un Programa que requería de la coordinación, la concertación y la focalización en acciones estratégicas para resultar efectivo y eficiente en el logro de sus objetivos. El FMAM/GEF recomendaba la inclusión de este tipo de mecanismo en los programas multifocales, como el #9, de aguas y tierras del Fondo, que dio el marco programático para el PEA Bermejo. Sin embargo, aplicado el concepto en una cuenca interjurisdiccional como la del Bermejo, compartida no sólo por Argentina y Bolivia, sino por cuatro jurisdicciones provinciales en Argentina, que tienen su propia institucionalidad, requirió de un particular cuidado en su implementación y debió ajustarse a la enorme escala de la cuenca, con sus complejidades y los imperfectos desarrollos institucionales de cada jurisdicción, con enormes diferencias y asimetrías entre las partes. Con el fin de atender a estas realidades, el PEA adelantó un contrato de consultoría durante el año 2002 que buscó dar respuestas a este desafío.

De acuerdo con la actividad de fortalecimiento institucional interjurisdiccional de la cuenca, se definió la misión del CI como *receptor de las pro-*

*blemáticas y de las realidades de las distintas instituciones de las jurisdicciones que nuclea la cuenca y promotor de las acciones tendientes a desarrollar y a aprovechar todos los recursos que a ésta involucran, buscando optimizar los recursos humanos y económicos, y evitando la superposición de tareas en el ámbito de la cuenca correspondiente a cada país, como así también apoyar la movilización de las inversiones que se identifiquen para la región.* Las funciones que le fueron asignadas pueden verse en el Anexo 1 del presente documento. Se planteó reunir este Comité anualmente en forma ordinaria, y cuando fuere necesario, a iniciativa de sus miembros. Su formación estaba dada por los funcionarios que cada ministro sectorial de cada jurisdicción debió designar para cada una de las áreas de acción estratégica del PEA, en ambos países.

La realidad demostró que la propuesta de creación de este Comité generaba una superestructura de muy alto costo para su funcionamiento efectivo en la escala de una cuenca como la del Bermejo, con distancias enormes que recorrer para reunir actores que, en algunos casos, estaban con sede en las mismas ciudades capitales de las diferentes jurisdicciones. En los hechos, el PEA promovió reuniones interministeriales bajo la coordinación de los gobiernos provinciales, en Argentina, y en el caso de Bolivia, del departamento de Tarija en acuerdo con la OTNPB. En realidad, se conformaron de hecho cinco reuniones interinstitucionales en el marco del PEA, las que, en cada caso, se desarrollaron de forma diferente, según fueran las actividades que se ejecutaban por el PEA en cada jurisdicción. La



función de concertación y coordinación se dio sobre la base de cada actividad estratégica, y no se alcanzó a avanzar hacia una formalización diferente de la propuesta, pero resultó un mecanismo importante para la articulación interinstitucional, que incorporó a representantes públicos del sector hídrico, ambiental, productivo –particularmente del agropecuario–, de la educación, la salud y los servicios. Estas reuniones representaron un progreso en la armonización de intereses y en el mejoramiento de las posibilidades de coordinación y gestión conjunta en asuntos de interés estratégico para la cuenca.

**Comité Binacional de Coordinación (CBC).** En el año 2008, la COBINABE elaboró una propuesta institucional para la creación y el funcionamiento del Comité Binacional de Coordinación -CBC-, la que tomó como base el funcionamiento y la organización de los comités CCR y CAR antes mencionados. En este sentido, se programó, coordinó y ejecutó el Primer Encuentro del CBC, que se llevó a cabo en la ciudad de Palpalá, provincia de Jujuy, Argentina, el 25 de julio de ese mismo año. A este evento concurren más de 85 personas provenientes de ambos países de la cuenca. En el caso de Bolivia, estuvieron presentes, entre otros, los representantes de los municipios de Bermejo, Méndez, Tarija, Arce y Cercado. Por Argentina, hubo representación de las provincias de Chaco, Jujuy, Salta y Formosa, destacándose, en número, la presencia de los intendentes de esas provincias.



*Baja Cuenca del Río Bermejo*

**IV. Grupo *ad hoc* de COBINABE.** La creación de este grupo específico, que no fue prevista en la preparación del PEA, surgió como una necesidad para el fortalecimiento de la COBINABE. Fue creado en la XXIV Reunión de la COBINABE, que se llevó a cabo en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 18 de julio de 2007. Se lo conceptualizó en el marco del PEA, para apoyar el fortalecimiento institucional de la COBINABE. Fue constituido con un máximo de cuatro delegados, dos por cada país, designados oficialmente, y se le otorgó un plazo de funcionamiento acotado en el tiempo. Sus funciones fueron definidas para:

- recopilar toda la documentación legal existente en el marco de la COBINABE, así como realizar el análisis de la misma con el objetivo de elevar a la COBINABE un informe legal actualizado del tema, antes de septiembre de 2007;
- proponer a la COBINABE mecanismos para el fortalecimiento de la Comisión e implementación del artículo IV de su Acuerdo Constitutivo (estructura administrativa, plan maestro

- de la cuenca, mecanismos de toma de decisiones, acuerdo de sede, reglamentos, etc.);
- trabajar sobre los mecanismos de difusión del PEA Bermejo.

El grupo fue constituido por un representante de cada una de las cancillerías y por un representante técnico asignado por cada uno de los primeros delegados de cada país a la COBINABE. El aporte en tiempo del personal fue contrapartida de los gobiernos al PEA y se incluyó un apoyo a su funcionamiento en reuniones preprogramadas. El Grupo *ad hoc* emitió informes en cada uno de los aspectos requeridos y fue un factor importante en el avance del proceso de afirmación institucional de la COBINABE, por lo que trascendió el período de su mandato al asignarle la COBINABE nuevas responsabilidades en la evolución de los trabajos del PEA. Su existencia fue una demostración más de la necesidad que la COBINABE tiene de un grupo de asesores propios en temas legales e institucionales, con una visión amplia de la misión de la Comisión Binacional para el desarrollo sostenible de la cuenca, en un marco institucional complejo en que actúan dos países y diferentes jurisdicciones e instituciones.

Una de las actividades adicionales requeridas al Grupo *ad hoc* de COBINABE fue la revisión de los actuales Estatuto y el Reglamento de la COBINABE, y la elaboración de propuestas de ajustes y nuevas versiones de ambos documentos, lo que se realizó en el marco de la Componente I del PEA, con base en los aportes de contrapartes técnicas nacionales de Argentina y Bolivia. El Grupo revisó y diagnosticó las limitaciones actuales de ambos

documentos. Los principales ítems que conforman el texto del Estatuto vigente se refieren a la capacidad de COBINABE, especificando los privilegios que la asisten, con inclusión de la posible renuncia a éstos; el tratamiento específico de sus bienes, abrazando previsiones en torno a exenciones tributarias, privilegios aduaneros y facilidades referidas a la tenencia y transferencia de divisas. El Grupo *ad hoc* plantea criterios de sede y prevé la solución de controversias entre la COBINABE y el país sede. Se verifica que el Reglamento debería ser un elemento dinámico susceptible de adaptarse al funcionamiento, el crecimiento y los cambios que experimente la estructura de COBINABE, y debe poder mutar para hacer frente a los distintos objetivos que se propone el organismo binacional. Identifica que los cambios operados en las circunstancias políticas, institucionales y jurídicas, a los que no es ajeno el organismo -y que efectivamente se han producido en ambos países en el transcurso de los últimos años-, así como la propia experiencia generada por el PEA, obligan a nuevas adaptaciones, enfoques y estructuras organizativas. Se entendió en este Grupo que el PEA realizó un aporte fundamental en el crecimiento, el desarrollo y el fortalecimiento de la COBINABE, manteniendo la visión de cuenca hídrica binacional.

El Grupo *ad hoc* presentó sucesivos informes a la Comisión Binacional proponiendo los ajustes que se entendían necesarios para el fortalecimiento de su accionar como órgano interjurisdiccional binacional de desarrollo sostenible de la cuenca, y llegó a consensuar una propuesta de Estatuto y Reglamento



que fue aprobada en primera instancia en una reunión de la COBINABE de abril de 2008 para pasar luego a revisión de los gobiernos nacionales. El informe y base de los nuevos documentos mostraba algunas limitaciones en los anteriores, a partir del propio texto del Tratado de Orán, fuertemente orientado hacia el uso hidroenergético del Alto Bermejo y del Río Grande de Tarija, más que a la gestión integrada del desarrollo sostenible de la Cuenca Binacional; no obstante, se reconoce que este desarrollo era su objetivo final.

La propuesta de un nuevo Estatuto y Reglamento en los términos planteados fue largamente considerada por las delegaciones de ambos países, que en la XXIX Reunión de la COBINABE acordaron que prevaleciera un criterio práctico y decidieron no modificar el Estatuto actual, aprobado por notas reversales en el año 1996. Se acordó la conveniencia de continuar funcionando con base en él, a fin de evitar una larga consulta para su aprobación por parte de los poderes legislativos de ambos países. No obstante ello, se convino buscar actuar en el marco estatutario vigente, complementando el Reglamento con los aspectos necesarios que no hacían a la esencia del Estatuto y permeándolo de contenidos e interpretaciones más acordes a las necesidades actuales de la cuenca, trabajar con una “visión de cuenca” integral y asegurar la capacidad operativa permanente de la Comisión Binacional, con base en el cumplimiento efectivo de las funciones asignadas en el Tratado de Orán. Con este objeto se definió la necesidad de contar con una Coordinación Binacional permanente, para la que se definieron criterios de selección de un profesio-

nal idóneo y se acordaron sus funciones, centradas en el apoyo a la Comisión y a las delegaciones nacionales y orientadas a realizar la programación de actividades en la cuenca con base en la coordinación binacional, y articuladas con las diferentes jurisdicciones e instituciones actuantes con responsabilidades en la cuenca.

Se definió asimismo un criterio de sede rotativa por país para la COBINABE y se elaboró un presupuesto anualizado, propio para la Comisión, que hasta esa fecha no había existido. Cada delegación aseguró la institucionalización e inclusión de un monto equivalente a US\$ 100.000 anuales en los respectivos presupuestos nacionales con destino a la COBINABE, los que fueron aprobados en ambos países. Con apoyo del PEA, y luego de un proceso de selección definido en el seno de la COBINABE, se procesó un primer contrato de carácter probatorio para el cargo de coordinador binacional de COBINABE, para el cual se definieron en detalle los términos de referencia y se le dio seguimiento a sus funciones.

**V. Subsede de la COBINABE en Argentina, en la provincia de Salta.** La instalación de la Subsede del PEA/COBINABE de Argentina en la ciudad de Salta dio cumplimiento a la Resolución N° 04/02 de la Comisión Binacional, aprobada el 23 de mayo de 2002 por impulso de la delegación argentina, como forma de llevar la presencia del Programa Estratégico de Acción a la cuenca dentro del territorio argentino. Desde ella se cubrieron las actividades de la Alta Cuenca argentina, en las provincias de Salta y Jujuy, en tanto la atención de la Baja Cuenca permaneció

en la sede del PEA/COBINABE Argentina, en Buenos Aires. Para la operación de esta nueva Subsele se contó con personal financiado por la COREBE en apoyo al PEA, y en seguimiento de sus propias actividades en la Alta Cuenca, y por otro lado se contrató personal por parte del PEA, a quienes se les asignaron funciones de programación, promoción, coordinación y seguimiento de actividades junto a los entes institucionales de las respectivas provincias. La Subsele fue equipada con mobiliario, vehículo automotor, equipos informáticos, etc., necesarios para su funcionamiento y apoyo técnico, los que fueron aportados por la COREBE, el Gobierno de la Provincia de Salta y el PEA. La Subsele fue instrumental a la instalación, con centro en ella, de las operaciones de la Red Hidrometeorológica. Con posterioridad, el Gobierno de la Provincia de Salta cedió en comodato el lugar físico en la Secretaría de Recursos Hídricos para el funcionamiento de la Oficina Técnica de Apoyo Salta (OTAS) de la Red mencionada, con cobertura de los costos asociados.

La creación de esta Subsele aportó beneficios en la acción local del PEA que se tradujeron en oportunos ajustes a la realidad y a las demandas de las comunidades beneficiarias, de las instituciones provinciales y de las empresas involucradas, así como en un mejor conocimiento de los procesos y resultados para la evaluación de las actividades e impactos locales en la Alta Cuenca en Argentina. Favoreció, asimismo, la relación de trabajo con la Unidad Técnica de Bolivia, con sede en la relativamente vecina ciudad de Tarija.

No obstante la jerarquía que llegó a tomar la Subsele y la desvinculación física con la Coordinación Técnica de Argentina, desbalanceó las actividades del Proyecto con beneficio para la Alta Cuenca en Argentina y la puso en competencia con la Unidad Técnica del Proyecto con sede en Buenos Aires, al estar alejada de los procesos administrativos de la ejecución y desconocer estas condicionantes. El hecho aportó, sin duda, una experiencia de descentralización, la cual, de haberse planteado orgánicamente como una voluntad política durante la preparación, podría haber sido resuelta de forma más eficiente, y queda como una lección aprendida para la fase post-PEA.

#### **VI. Sistema Integral de Información Ambiental (SIGBermejo) y Base de Datos del Sistema de Monitoreo de Parámetros Ambientales de la Cuenca del Río Bermejo**

El Sistema Integral de Información Ambiental (SIGBermejo) fue diseñado e implementado como un instrumento para establecer y difundir la situación y el uso de los recursos naturales de la cuenca, y su finalidad fue articular, integrar y dar coherencia a la información disponible y generada por cada jurisdicción actuante en la cuenca, así como facilitarla a los usuarios en un sistema accesible e interactivo, a través de sus componentes interactivos de consulta vía Web, tomando a la cuenca como unidad de planificación y gestión. Sus objetivos específicos fueron:

- recopilar y procesar información ambiental con el fin de ponerla a disposición de los organismos gubernamentales y no gubernamentales, y de la comunidad;

- proveer, a los organismos interesados en la región, instrumentos que faciliten los procesos de toma de decisiones en materia de gestión ambiental;
- facilitar la comunicación y el intercambio de información entre organismos interdisciplinarios;
- aprovechar al máximo las capacidades existentes tanto de las entidades públicas como de las privadas;
- promover el fortalecimiento y la coordinación interinstitucionales de los entes responsables de la gestión de la cuenca y de la generación y el procesamiento de la información adecuada.

El proceso de diseño y puesta en marcha del SIG Bermejo se realizó con una amplia participación de los actores involucrados (tomadores de decisiones, operadores y usuarios), y a partir de los acuerdos interinstitucionales que garantizan su operación y mantenimiento.

En el caso particular del Componente *Red Hidrometeorológica* del SIGBermejo, la participación de los organismos competentes de la cuenca de ambos países (COBINABE a nivel binacional, la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación Argentina, la COREBE, la OTNPB, los representantes de los organismos competentes de las provincias argentinas de la cuenca y de la Prefectura de Tarija, Bolivia, así como del Instituto Nacional del Agua -INA- de Argentina), en los procesos de diseño estratégico, elección del equipamiento, confección de los pliegos licitatorios y análisis de ofertas y adjudicación de las obras de la Red, garantizó la aceptación de



*Red Hidrometeorológica de la Cuenca Binacional del Río Bermejo*



*Presentación del SIGBermejo en la web*

las acciones para su instalación y puesta en marcha, y sentó las bases de los acuerdos institucionales vigentes que dieron a la Red sustentabilidad operativa y de mantenimiento.

Asimismo, el grupo de expertos conformado por los responsables y técnicos de los laboratorios de calidad de agua de ambos países, la COREBE y la OTNPB, se transformó en el núcleo de las acciones de monitoreo de calidad de agua que, por un lado, facilitó la ejecución de las acciones y la distribución de las responsabilidades, y por otro, aportó a la sostenibilidad de acciones a través del fortalecimiento de las capacidades locales y el aumento de compromiso, tanto personal como institucional, de los integrantes.

Finalmente, resultó fundamental la capacitación de los actores involucrados, generadores de información, usuarios, operadores, etc. En el caso de la Red Hidrometeorológica, se capacitó a los operadores y principales usuarios, tanto de Argentina como de Bolivia, en la operación y el mantenimiento de la Red, considerando su utilización como parte de un futuro Sistema de Alerta.

En el caso del Sistema Integral de Información Ambiental de la cuenca, se capacitó a los representantes de las provincias de Argentina y del departamento de Tarija, en Bolivia, en la operación, el mantenimiento y la administración del SIGBermejo.

La libre disponibilidad y acceso a la información promueve la transparencia institucional, estimula la participación informada en la toma de decisiones de la comunidad y fortalece los procesos de gestión

integrada de los recursos hídricos. Por ello, la elaboración y puesta en marcha del Sistema Integral de Información Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo (SIGBermejo) resultó un paso fundamental, tendiente a disponer de un Sistema Soporte de Decisión para la gestión y el manejo sostenible de los recursos de la cuenca.

### **3.2. Desarrollo institucional de los Organismos Nacionales de Cuenca**

Al PEA se le encomendó trabajar en la articulación y coordinación de las instancias jurisdiccionales involucradas en la gestión de los recursos naturales y el desarrollo sostenible de la cuenca, simultáneamente al fortalecimiento de la instancia de cuenca binacional, centrado en el fortalecimiento de la COBINABE, y de la COREBE y la OTNPB como organismos nacionales de cuenca y en su carácter de secretarías de la COBINABE.

#### **3.2.1. Fortalecimiento de la Comisión Regional del Río Bermejo (COREBE) en Argentina**

Una de las cuestiones evidenciadas en el DAT, y que quedó incluida en la propuesta de implementación del PEA, fue que, teniendo las provincias el dominio sobre las aguas, se verificaba una desarticulación de las políticas provinciales entre sí y con las instancias institucionales regionales y federales existentes. Indefiniciones o vacíos en las bases legales que daban soporte al accionar en el ámbito binacional dejaban implícitamente a las dos provincias de la Baja Cuenca de Argentina fuera de los asuntos transfronterizos. En tanto que dentro del organismo de desarrollo regional argentino –COREBE– actúan como jurisdicciones involucradas seis

provincias, dos de ellas de fuera de la cuenca: Santa Fe y Santiago del Estero.

La COREBE, como organismo de desarrollo regional amplio centrado en la gestión del recurso hídrico, entendió que el río Bermejo ofrecía el potencial básico para desencadenar el proceso de desarrollo regional; sin embargo, no generó una fuerte interacción con las instancias institucionales responsables de las políticas hídricas en los diferentes ámbitos, tanto en el nivel federal como en las provincias, las que en general jugaron un rol secundario.

La propuesta de un programa estratégico de acción (PEA) por parte de la COBINABE fue un hecho nuevo para la COREBE, involucrada en el PEA por ser el órgano técnico argentino de soporte a la Comisión Binacional, donde la COREBE aportaba su segundo delegado por Argentina y su capacidad de asistencia técnica. Asimismo, durante la preparación del PEA en el marco del diagnóstico institucional de la Cuenca Binacional, se verificó su importancia como el ámbito institucional técnico, pero que no cumplía el rol de organismo de la Cuenca Argentina del Río Bermejo.

El PEA planteó el fortalecimiento de la COREBE en su condición de contraparte técnica de apoyo en Argentina, aportando tiempos de especialistas y financiamiento en varias de las actividades programadas. De esta forma, la COREBE entraba en el proceso de planeamiento e implementación de la gestión integrada de la cuenca, desde la parte argentina, y se fortalecía en su propia interacción en el marco del PEA.

A partir del año 2008, la COREBE, ya en el ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios -MIPFE-, comenzará un proceso de reorganización como el organismo de la Cuenca del Río Bermejo en Argentina, abierto a la región en donde la cuenca se inscribe; ajustará sus objetivos y metas e iniciará un rápido proceso de presencia local en las provincias involucradas, descentralizándose y desconcentrándose en el territorio, en acuerdo y con el apoyo técnico y financiero de los gobiernos provinciales.

Durante el año 2009, en el marco del PEA Bermejo y continuando con las acciones de fortalecimiento, se desarrolló una consultoría que tuvo por objeto fortalecer las capacidades institucionales –técnicas, administrativas y organizacionales– de la COREBE a través de la provisión de asistencia técnica para dotarla de una configuración organizativa coherente con el objetivo de descentralización operativa y pertinencia geográfica definido como prioritario por la actual gestión, permitiéndole avanzar en el análisis, la evaluación, el financiamiento y la implementación de los proyectos a identificar en el Programa de Gestión Integral para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Bermejo (PROBER), con el fin de optimizar el cumplimiento de sus misiones y funciones como Organismo de Cuenca a nivel nacional y en su rol de Secretaría de la COBINABE

### **3.2.2 Fortalecimiento de la Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo (OTNPB) en Bolivia**

El fortalecimiento de la OTNPB fue realizado en

dos instancias, definidas por el contexto político-institucional de cada una de ellas. Primero se fortaleció institucionalmente la OTNPB a los efectos de posibilitar la planificación y gestión integrada y participativa de los recursos hídricos de la cuenca, cumpliendo con los mandatos de su creación, y para su trabajo coordinado y consensuado en la Cuenca Binacional del Río Bermejo, como el órgano boliviano de asesoramiento y apoyo técnico a la delegación del país en la COBINABE.

En particular, las actividades desarrolladas se orientaron a dotar a la OTNPB de capacidades para: I) participar activamente con jurisdicción y competencia en todas las acciones estratégicas, actividades y proyectos a ser ejecutados por el PEA en el territorio de la Alta Cuenca en Bolivia, y II) para diseñar e implementar un sistema de planificación, coordinación, programación y control para el desarrollo integral en toda la Cuenca del Río Bermejo, en apoyo a la delegación boliviana a la COBINABE. Con estos objetivos, se realizó un análisis de la legislación que soporta la creación y el funcionamiento de la Oficina y de la situación institucional prevaleciente. Sobre esa base, se revisaron y propusieron ajustes a sus objetivos, misión y funciones, que aseguraran el rol de la OTNPB como órgano rector del desarrollo sostenible de la cuenca en Bolivia.

Se identificaron los requerimientos técnicos, operativos y financieros para el cumplimiento de sus objetivos, su inserción institucional y las necesidades para su promoción. En virtud del análisis efectuado, se elaboró una estrategia de implemen-

tación y se ejecutaron las actividades de fortalecimiento institucional prioritarias.

Los resultados alcanzados fueron los siguientes:

- diagnóstico de las disposiciones legales que norman el funcionamiento de la OTNPB;
- revisión y ajuste de la nueva propuesta jurídico-institucional de los documentos: I) Reglamento de Organización y Funciones, y II) Estatuto Orgánico y Reglamento Interno de Personal;
- elaboración de los documentos establecidos en las Normas Básicas del Sistema de Organización Administrativa: I) Diseño Organizacional y II) Implementación del Diseño Organizacional;
- gestiones para la aprobación en el ámbito nacional de los siguientes documentos: i) Estatuto Orgánico; II) Manual de Organización y Funciones; III) Manual de Administración de Bienes y Servicios; IV) Proyecto de Decreto Supremo de Adecuación Legal de la OTNPB, y V) Sistema de Organización Administrativa;
- elaboración y aprobación del Reglamento del Sistema de Organización Administrativa y del Reglamento del Sistema de Administración de Personal de la OTNPB.

Todas las propuestas de reglamentos, normas y sistemas de organización fueron aprobadas por el Gobierno Nacional, excepto el proyecto de decreto relativo a la adecuación legal de la OTNPB.

Es de destacar que la OTNPB avanzó, en paralelo, en la elaboración del Plan Director de la



Cuenca del Río Pilcomayo, y se constituyó así en un instrumento de vínculo en Bolivia para replicar la experiencia generada con el PEA Bermejo en la Cuenca del Río Pilcomayo, potenciando la réplica de sus resultados más exitosos, como el caso del manejo de sedimentos, los que fueron incluidos en el mencionado Plan en esta cuenca trinacional vecina.

El PEA fue un factor determinante para que la OTNPB alcanzara identidad y presencia visible en la Alta Cuenca y en la ciudad de Tarija. El apoyo brindado para la construcción de la sede de la Oficina, básicamente financiada con fondos de la Prefectura Departamental, con un complemento del PEA, aseguró su presencia durante los períodos de incertidumbre, demostrando la importancia que en determinadas situaciones asume tener una sede propia bien equipada y constituida. Las actividades específicas realizadas en el marco del PEA para ello consistieron en:

- apoyar la formalización de la transferencia legal del terreno donde se edificaría la sede de la OTNPB, transferencia realizada por la Prefectura del Departamento de Tarija a favor de la OTNPB;
- convocar a concurso público para el diseño arquitectónico de la sede, en acuerdo con el Colegio de Arquitectos de Tarija;
- licitar la construcción del edificio;
- financiar aspectos complementarios de la obra central;

- colaborar con la financiación del equipamiento de las salas en que funcionó la Unidad Técnica del PEA en Bolivia.

Como resultado del proceso mencionado, la OTNPB cuenta actualmente, para su funcionamiento, con una sede edificada de dos plantas y subsuelo, con un total de 1045 m<sup>2</sup> construidos.

En una segunda instancia, durante el año 2009, y en un contexto político, económico y social de Bolivia caracterizado por las profundas transformaciones estatales del país, el PEA Bermejo apoyó a la OTNPB –en el marco del proceso de planificación llevado a cabo por el organismo– en la elaboración de su Plan Trienal 2010-2012 y del Plan Estratégico correspondiente.

El Plan Trienal 2010-2012 de la OTNPB tiene como estrategia central el desarrollo de capacidades y el empoderamiento social, político y económico de las organizaciones que representan a la población cuya calidad de vida se ve más directamente comprometida con la gestión de las cuencas.

Por su parte, el Plan Estratégico, considerado como una guía que orienta hacia el cumplimiento de la misión, permite disponer de un marco de referencia para la formulación e implementación de acciones de desarrollo en su ámbito de actuación. En particular se tuvo en cuenta dotar a la OTNPB de mejores capacidades para el análisis, evaluación e implementación del Programa de Gestión Integral para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca



**...el Plan Estratégico, considerado como una guía que orienta hacia el cumplimiento de la misión, permite disponer de un marco de referencia para la formulación e implementación de acciones de desarrollo en su ámbito de actuación.**

---

del Río Bermejo (PROBER), y en su rol de Secretaría de la COBINABE.

### **3.3 Fortalecimiento de las instituciones de los gobiernos provinciales/departamental y de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil**

El PEA incorporó el tema del fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, junto a las instancias institucionales gubernamentales provinciales/departamental, como parte del concepto de que el desarrollo de la capacidad de gestión de la cuenca no es sólo responsabilidad gubernamental y que la organización y la participación sociales juegan un rol fundamental en la estructura institucional para una gestión adecuada y sostenible en el tiempo. De manera que el fortalecimiento institucional de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil respondió, específicamente, a atender las debilidades organizacionales e institucionales identificadas durante la formulación del PEA.

Mediante esta actividad, se trabajó en las diver-

sas áreas y temas que hacen a la gestión sostenible e integrada de la cuenca, identificando el conocimiento disponible y las capacidades de las instituciones académicas y de los organismos gubernamentales con responsabilidades técnicas en la cuenca en Argentina y Bolivia.

Adicionalmente, se abordó un nuevo concepto de fortalecimiento institucional mediante el apoyo a las instituciones en la ejecución de proyectos clave, reconociendo la importancia de la implementación de modelos de gestión sustentable del territorio que permitan asegurar la coordinación y la adecuada participación pública.

En **el caso de Argentina**, los esfuerzos del PEA relativos a este punto se focalizaron en acciones de apoyo y fortalecimiento institucional de las organizaciones de las jurisdicciones con el dominio original sobre los recursos naturales, que son sus provincias. Por lo tanto, se enfocaron las actividades hacia, y con, las instancias de cada uno de los gobiernos -de Salta y Jujuy en la Alta Cuenca y de Formosa y Chaco, en la Baja Cuenca-.

En **el caso de Bolivia**, las acciones fueron orientadas a fortalecer la coordinación y articulación del trabajo de la OTNPB con la Prefectura del Departamento de Tarija, en un período muy dinámico de cambio, desde un sistema de administración unitario fuertemente centralizado, que caracterizó el escenario durante la preparación del PEA, hacia un sistema más descentralizado y participativo. Es importante notar que en este contexto el gobierno departamental era determinante en la existencia y

funcionamiento de la OTNPB y contaba con una estructura técnica y financiera relativamente sólida. Por ello, el fortalecimiento institucional propuesto en el PEA, a nivel gubernamental, se orientó a consolidar los mecanismos de coordinación y concertación necesarios para trabajar junto a la OTNPB con un enfoque de Cuenca Binacional, estructurando y desarrollando esfuerzos para que cada instancia pudiera avanzar, de acuerdo a sus competencias y mejores capacidades, en un marco convenido de planificación y gestión.

A continuación, se describe una síntesis de lo realizado por el PEA en apoyo a, y junto con, las instituciones de los gobiernos provinciales, en Argentina, y la Prefectura Departamental de Tarija, en Bolivia.

### Provincia de Salta

- **Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable**<sup>11</sup>(SEMADES)

El fortalecimiento de la SEMADES se encuadra en el enfoque de apoyar las instituciones en la ejecución de proyectos clave. En este marco, se procuró fortalecer el liderazgo institucional de la Secretaría en la coordinación de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil con competencia o interés en la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente, para la consolidación de la Reserva de Biosfera de Las Yungas - RBYun.

El proyecto de la RBYun se estructuró en tres componentes o programas: Fortalecimiento Institucional, Participación Pública y Zonificación

Ambiental. La ejecución de estos componentes se llevó adelante de una forma ampliamente participativa, principalmente en base a la realización de reuniones técnicas y de difusión, y talleres de capacitación. En el desarrollo de estas actividades, la SEMADES tuvo un papel fundamental como articuladora y concertadora del proceso de institucionalización, permitiendo potenciar los acuerdos logrados entre los actores sociales sobre la planificación y el uso del territorio de la Reserva.

- **Agencia de Recursos Hídricos**<sup>12</sup>

Con al apoyo del PEA Bermejo, la Agencia de Recursos Hídricos, para el cumplimiento de sus misiones y funciones, realizó un conjunto de acciones tendientes a adecuar su organización mediante la evaluación de alternativas estructurales y funcionales con el objeto de posicionar al organismo en el marco institucional provincial y en su relación con las demás provincias y la Nación.

Un eje central del fortalecimiento de la Agencia de Recursos Hídricos fue la elaboración del Plan de Gestión de los Recursos Hídricos para el período 2008-2012, constituido por componentes que comprenden las temáticas de evaluación, planificación, gestión y control del uso del re-

<sup>11</sup> Por la reforma en la Ley de Ministerios de la Provincia de Salta, a partir del 2007 se transformó en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable

<sup>12</sup> Por la reforma en la Ley de Ministerios de la Provincia de Salta, a partir del 2007 se transformó en Secretaría de Recursos Hídricos dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable



*Folleto de difusión de la Reserva de Biosfera de Las Yungas*

curso hídrico; para ello se elaboró el documento *Planificación y Gestión de los Recursos Hídricos*, que considera los principales aspectos a abordar de acuerdo con las necesidades y visiones de la Agencia de Recursos Hídricos.

Para la implementación del Plan de Gestión con una visión íntegra y moderna, es necesario contar con un capital humano preparado y comprometido con los objetivos y metas establecidos. En este sentido, y pensando en la formación de los técnicos y profesionales que darán sustentabilidad al Plan, se celebraron contratos de pasantías con estudiantes de distintas carreras, próximos a graduarse o recién graduados en las especialidades relacionadas con la gestión de recursos hídricos y naturales, así como estudiantes de carreras útiles para el desarrollo de la institución tales como comunicadores sociales, abogados, ingenieros en sistemas y otros.

Finalmente, en el marco de la estrategia de comunicación y posicionamiento institucional de la Agencia, se diseñó un plan para la realización de talleres regionales de información, difusión y trabajo conjunto con los distintos sectores sociales, en especial los consorcios de usuarios.

- **Instituto de Aguas Subterráneas para Latinoamérica (INASLA), Universidad Nacional de Salta**

Con objeto de dar respuesta a lo expresado en el Diagnóstico Ambiental Transfronterizo en relación con la falta de información suficiente sobre aguas subterráneas, y el propósito de integrar el conocimiento de las aguas subterráneas disponibles en la cuenca para fortalecer su gestión integrada, se suscribió un acuerdo entre la COBINABE y la Universidad Nacional de Salta (UNSA), por medio de su Instituto de Aguas Subterráneas para Latinoamérica (INASLA).

En ese marco, el PEA Bermejo apoyó la realización de dos talleres. El primero tuvo como objetivo recopilar la información disponible sobre la temática en Argentina y Bolivia y el estado de conocimiento del sistema acuífero; contó con la participación de especialistas de diversas universidades del país, lo que implicó que la información sobre el conocimiento de aguas subterráneas se difundiera y potenciara en los distintos ámbitos académicos.

El segundo taller tuvo carácter internacional y se realizó con la participación de más de 60 representantes institucionales de organismos técnicos de Argentina, Bolivia, Paraguay y de organismos internacionales, auspiciado por el Proyecto ISARM/Américas, la UNESCO y la DDS/OEA.

Como resultado de estas acciones se fortalecieron las capacidades del INASLA-UNSA para el

cumplimiento de su rol de coordinación del Grupo Técnico de Especialistas para el estudio integral del Sistema Acuífero Transfronterizo Yrendá-Toba-Tarijeño.

- **Laboratorio Ambiental**

El Laboratorio fue fortalecido en su condición de integrante del Sistema de Monitoreo de Calidad de Agua del Río Bermejo. A partir del diagnóstico realizado por el PEA Bermejo, se identificaron las necesidades de: i) adquisición de equipamientos e insumos y ii) capacitación de la Dirección y del personal especializado.

En este sentido, se proveyó al laboratorio con equipos de campo para la medición de los parámetros in situ, como también los insumos y materiales necesarios para la realización de las campañas y la determinación de los parámetros físicos, químicos y biológicos, en su carácter de laboratorio responsable de los puntos de muestreo localizados en la provincia de Salta y de los 3 puntos de muestreo en los tramos binacionales del río Bermejo y del río Grande de Tarija.

Asimismo, se realizaron acciones de capacitación especialmente en técnicas de muestreo de campo, aplicación de nuevas metodologías y puesta en marcha del instrumental analítico adquirido.

#### Provincia de Jujuy

- **Ministerio de la Producción y Medio Ambiente**

El fortalecimiento institucional estuvo dirigido a la **Dirección Provincial de Medio Ambiente y Recursos Naturales** y a la **Unidad de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas**, ambas dependientes del Ministerio de la Producción y Medio Ambiente.

El fortalecimiento de la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Recursos Naturales estuvo orientado principalmente en los siguientes aspectos: marco legal, herramientas de gestión, capacitación técnica de los recursos humanos, equipamiento y promoción, y difusión de la información disponible sobre el medio ambiente y los recursos naturales en la Cuenca del Río Bermejo en la provincia de Jujuy.

Específicamente, las acciones estuvieron dirigidas a fortalecer el actual Sistema de Información Ambiental Provincial, promoviendo la difusión de los temas más importantes al sector gubernamental y a la sociedad civil en su conjunto; a identificar las necesidades de fortalecimiento institucional, incluyendo el desarrollo y la implementación de instrumentos normativos, de las capacidades técnicas de sus recursos humanos y de su equipamiento, así como otras necesidades que pudieran detectarse, seleccionando acciones prioritarias de fortalecimiento a ser desarrolladas en el corto plazo, y, finalmente, a promover la participación de los diferentes sectores y niveles gubernamentales relacionados con la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales como también la de los diferentes sectores de las comunidades del



Las Yungas - Bosque nublado

territorio de Las Yungas y su área de influencia. La amplia participación, tanto de las autoridades y del cuerpo técnico y profesional de la institución como de varios actores clave, representantes de ONGs y usuarios (actores de la reserva de biosfera de Las Yungas, líderes en producción de la provincia y de la conservación, etc.), fue el denominador común en todas las actividades realizadas.

Inicialmente se identificaron en forma participativa las potencialidades, restricciones, riesgos y conflictos en relación con el medio ambiente y los recursos naturales del territorio de la provincia comprendido en la cuenca. Esta priorización de temas y sitios críticos constituyó un insumo importante para el diseño de políticas públicas encaminadas a la conservación y la gestión de ecosistemas con alto impacto antrópico.

Entre los temas críticos abordados se destacan:

- *Sistema de Información Ambiental Provincial.* Se diseñó el nodo del Sistema de Información Ambiental de la provincia, que, complementando acciones iniciadas con anterioridad, permitirá superar la ineficiencia en la generación y administración de la información por la superposición de acciones y la fragmentación por la sectorización definida por los ámbitos de trabajo. De esta forma, la provincia contará con un instrumento moderno de gestión que le permita la administración integral de los recursos naturales y el diseño de las políticas públicas en la materia.
- *Registro de organizaciones de la sociedad civil con fines ambientales.* Como paso previo a contar con un sistema de acceso a la información para la participación y lograr maximizar la utilización de los recursos, se consideró prioritaria la habilitación de canales horizontales de comunicación entre las organizaciones involucradas en el cuidado del medio ambiente y el desarrollo sostenible. En este sentido, se identificó y sistematizó la información de las organizaciones con estos fines, los cuales han sido ingresados al Sistema de Información Ambiental.
- *Sistema de Áreas Naturales Protegidas.* La constitución de un sistema de áreas que armonice las categorías de gestión y los instrumentos jurídicos de creación fue identificada como prioritaria para lograr la conservación y protección del patrimonio natural de la provincia en general y de la Cuenca del Río Ber-

mejo en particular. En este sentido, se elaboró la propuesta de Decreto Reglamentario del capítulo correspondiente al Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Ley General de Medio Ambiente de la Provincia de Jujuy (Ley 5063).

- *Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)*. Este es otro aspecto fundamental de la Ley General de Medio Ambiente antes mencionada que requiere reglamentación, debido a la importancia estratégica de esta herramienta de gestión en la determinación de políticas públicas y en los sistemas de monitoreo y control de impacto ambiental por parte de la administración provincial. Es por esto que se realizaron análisis de la situación actual del sistema de presentación de EIA y certificados de aptitud ambiental, y se reforzó el proyecto de reglamentación iniciado por la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de un análisis comparativo con otras legislaciones vigentes sobre esta temática en los planos nacional e internacional, consultas a expertos técnicos legales y a actores del sector empresarial.
- *Reserva de Biosfera de las Yungas*. Como en el caso de Salta, en la provincia de Jujuy el fortalecimiento de la Dirección Provincial de Medio Ambiente se encuadró en el enfoque de apoyo dado por el PEA Bermejo a las instituciones gubernamentales en la ejecución de proyectos clave. En este marco se procuró fortalecer a la Dirección en su condición de

### ...en la provincia de Jujuy el fortalecimiento de la Dirección Provincial de Medio Ambiente se encuadró en el enfoque de apoyo dado por el PEA Bermejo a las instituciones gubernamentales...

autoridad de aplicación en materia ambiental, consolidando su liderazgo institucional, la coordinación de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil con competencia o interés en la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente, para la implementación de la Reserva de Biosfera de Las Yungas - RBYun.

Finalmente, y pensando en disponer de una institución que diera respuesta a los problemas actuales en materia ambiental, pero al mismo tiempo con una visión de sostenibilidad y planificación integral para el futuro, se confeccionó, con la colaboración de todo el personal de la repartición, un nuevo organigrama tentativo y una distribución del trabajo (organigrama funcional) donde se definieron la misión y las funciones generales de la Dirección. Se establecieron asimismo las responsabilidades, cadenas de mando y ámbito de acción de cada una de las cuatro Áreas Centrales en las que se divide la estructura: 1. Área de Política Ambiental y Control de Contaminación; 2. Área de Recursos Naturales; 3. Área de Fiscalización y Control; y 4. Área Contable.

Por su parte, el fortalecimiento institucional de



la Unidad de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas (UGICH) se inició con un proceso interno de autodiagnóstico y de discusión a nivel intersectorial sobre las debilidades en la implementación práctica del concepto de manejo integrado de cuencas, a partir del cual se concluyó que las principales limitaciones a la aplicación de este concepto en la provincia eran:

- falta de información para la realización de los análisis de cuenca;
- deficiente difusión de las experiencias;
- escaso personal capacitado para la realización de diagnósticos fundamentados;
- problemas metodológicos para articular adecuadamente los diferentes niveles de decisión y, por ende, dificultades de implementar correctamente las recomendaciones.

El primer aspecto fue abordado y fortalecido a partir del Sistema de Información Ambiental de la Provincia, apoyado desde el PEA Bermejo en la Dirección de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mencionado anteriormente.

Para el caso de la articulación de los diferentes niveles de decisión, tanto la Dirección de Medio Ambiente, a través de la adecuación y reprogramación de su estructura organizacional, como la UGICH, mediante la redefinición del mapa institucional y la realización de talleres, reuniones y encuentros multisectoriales entre los diferentes estamentos de la administración pública, abordaron esta problemática posibilitando la integración y la distribución de responsabilidades para una gestión más eficiente de los recursos.

En este sentido, el PEA Bermejo apoyó a la UGICH especialmente en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y profesionales, entendiendo que es necesario contar con recursos humanos que promuevan de manera permanente niveles de eficiencia y profesionalismo para que, de forma directa, se traduzcan en mejores resultados en el desempeño del personal de las distintas unidades organizativas involucradas.

En este marco, se dotó a la UGICH del equipamiento informático y multimediático necesario para llevar adelante el dictado de cursos de capacitación, como también el diseño e implementación de mecanismos de comunicación y difusión.

La base principal de la capacitación de profesionales y técnicos fue la participación en diferentes cursos específicos por parte del personal de la UGICH.

Finalmente, el proceso de fortalecimiento institucional se completó con el diseño, elaboración y distribución de elementos de difusión y concientización sobre el valor del agua y la necesidad de la protección del recurso. En tal sentido, se actualizó el CD *A jugar con agua* con la incorporación de nuevas actividades utilizando el software AulaClic, de distribución libre; se elaboraron folletos y pósters institucionales, y se desarrolló material recreativo para EGB1 y EGB2, destinado a niños de las instituciones escolares que pertenecen a la cuenca.

- **Superior Unidad Bromatológica Provincial - SUNIBRON**

El fortalecimiento de este laboratorio, en su con-



dición de integrante del Sistema de Monitoreo de Calidad de Agua del Río Bermejo, se basó en los resultados del diagnóstico realizado por el PEA Bermejo, en el que se identificaron las necesidades de: i) adquisición de equipamientos e insumos, y ii) capacitación de la Dirección y personal especializados.

En este sentido, se proveyó al laboratorio de equipos de campo para la medición de los parámetros in situ y un espectrofotómetro, como también de los insumos y materiales necesarios para la realización de las campañas y la determinación de los parámetros físicos, químicos y biológicos, en su carácter de laboratorio responsable de los puntos de muestreo localizados en la provincia de Jujuy.

Asimismo, se realizaron acciones de capacitación, especialmente en técnicas de muestreo de campo, aplicación de nuevas metodologías y puesta en marcha del instrumental analítico adquirido.

### Provincia de Chaco

Con la **provincia de Chaco** se convino trabajar en el fortalecimiento del Laboratorio de Agua de la Administración Provincial del Agua (APA), con el propósito de constituirlo en líder del proceso de monitoreo ambiental en la Cuenca del Río Bermejo en Argentina, en acuerdo con los representantes de las demás provincias, ya que los laboratorios correspondientes a las tres provincias restantes se encontraban con un menor desarrollo relativo al momento de la preparación del PEA.

Como resultado de este proceso, el Laboratorio

de APA recibió el equipamiento necesario para cumplir con su cometido, y se le proveyeron insumos y materiales para los estudios analíticos de la Primera Campaña de Monitoreo de la Cuenca.

En una segunda etapa, el Laboratorio de APA compartió con los otros laboratorios de la cuenca las actividades de las campañas de monitoreo y los análisis de calidad de agua, recibiendo de parte del PEA Bermejo insumos y materiales para la realización de esas campañas.

Finalmente, cabe destacar que este laboratorio junto con el Laboratorio del Servicio Provincial de Agua Potable de la Provincia de Formosa, son los responsables de los puntos de muestreo localizados en la Baja Cuenca del Río Bermejo.

### Provincia de Formosa

- **Unidad Provincial Coordinadora del Agua - UPCA**  
El fortalecimiento de esta unidad comprendió actividades varias, relativas a la planificación y gestión de los recursos hídricos y el uso del agua, y para la actualización de la base jurídica y reglamentaria provincial.

Cabe destacar, como resultado de este proceso, la elaboración del Proyecto de Reglamento de las Leyes N° 1060, N° 1335 y N° 305, vinculadas a la gestión del agua en la Provincia, y la preparación del Proyecto para la Modificación del Código de Aguas actual de Formosa así como la propuesta para su reglamentación. Con ello, la Provincia dispone de los elementos para actualizar su marco normativo para la gestión de las aguas, incorpo-



*Laboratorios Cuenca*



*Laboratorios APA -  
Provincia de Chaco -  
Argentina*



*Medición in situ en la  
provincia de Formosa -  
Argentina*

**...cabe destacar que este laboratorio (APA) junto con el Laboratorio del Servicio Provincial de Agua Potable de la Provincia de Formosa son los responsables de los puntos de muestreo localizados en la Baja Cuenca del Río Bermejo.**

rando la dimensión ambiental y aspectos de sustentabilidad en su marco normativo para la gestión del agua y demás recursos naturales.

- **Laboratorio del Servicio Provincial de Agua Potable - SPAP**

Este laboratorio fue fortalecido mediante la provisión de equipamiento menor, la rehabilitación de equipos que estaban fuera de servicio por falta de repuestos y la puesta en marcha de otros equipos nuevos, inactivos hasta ese momento por falta de capacitación. Asimismo se le proporcionaron insumos, materiales y reactivos para la realización de las campañas.

El resultado de este fortalecimiento produjo un salto cualitativo en su capacidad para operar como integrante del Sistema de Monitoreo de Calidad de Agua de la Cuenca del Río Bermejo.

#### **Departamento de Tarija**

El fortalecimiento de las instituciones competentes para avanzar en temas y aspectos clave de la gestión ambiental y binacional de la cuenca, desde el departamento de Tarija, estuvo referido a: I) promover acciones para el establecimiento de objetivos y políticas comunes de calidad ambiental, y II) formular e implementar participativamente un marco regulatorio regional que abarcara aspectos básicos para la gestión de los recursos hídricos compartidos con Argentina y posibilitara la gestión integrada de las aguas y demás recursos naturales.

Con relación al primer aspecto (establecimiento

de objetivos comunes de calidad ambiental), los productos considerados fueron los siguientes:

- identificación, dimensionamiento y compatibilización, a nivel regional, de los requerimientos institucionales;
- recomendación de estrategias instrumentales para el establecimiento de objetivos y políticas comunes de calidad ambiental;
- materialización de acciones seleccionadas de fortalecimiento de las capacidades técnicas y de equipamiento de los organismos gubernamentales y de la sociedad civil.

Con relación al segundo aspecto (*formular e implementar participativamente un marco regulatorio regional...*), se consideró necesaria la implementación de un laboratorio de calidad de aguas, con capacidad y competencia técnica suficiente, que permitiera a la Secretaría Departamental de Medio Ambiente de la Prefectura del Departamento de Tarija y los municipios de la Alta Cuenca del Río Bermejo, en Bolivia, determinar la clasificación y control de los cuerpos de agua de acuerdo a la Ley del Medio Ambiente de Bolivia.

Asimismo, se decidió el fortalecimiento de los laboratorios de la Facultad de Ciencias Agrícolas y Forestales de la Universidad Autónoma Juan Misael Saracho (UAJMS), con la finalidad de que pudieran recibir muestras de vegetación y fauna obtenidas de las actividades de campo, dentro del Estudio de Biodiversidad que desarrolló el PEA. Otros productos fueron la capacitación de técnicos y la preparación de textos y cursos de capacitación.

### 3.4. Acciones prioritarias de desarrollo y armonización del marco jurídico regional

El objetivo de esta actividad fue disponer de un marco regulatorio fortalecido para el uso y conservación de los recursos naturales de la cuenca, con un marco legal binacional e interjurisdiccional armonizado y con experiencias demostrativas de zonificación ambiental y ordenamiento territorial en ambos países; asimismo, lograr la incorporación de los costos sociales y ambientales en las acciones de desarrollo y la promoción de elementos económicos de gestión ambiental para el desarrollo sostenible de la cuenca. La ejecución de las actividades previstas estuvo fuertemente relacionada con el desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad, en casos, adelantando espacios para su desarrollo, y en otros, como resultado de las acciones de ajuste institucional y de las actividades de carácter demostrativo ejecutadas con éxito.

A pesar de que el PEA interactuó fuertemente, a través de su personal directivo y técnico, y con sus actividades y proyectos, en los diversos espacios jurisdiccionales, para avanzar y ajustar el marco legal e institucional para la gestión integrada de la cuenca, fue claro que el espacio del desarrollo de leyes, tanto en los niveles jurisdiccionales nacionales/federales como en los provinciales /



Laboratorio Bolivia



*Río Guadalquivir, Tarija, Bolivia*

departamentales, corresponde a los poderes legislativos fuera del alcance del Programa. Por ello el PEA, con sus actividades, fue un elemento de incentivo y diálogo para los ajustes necesarios del marco jurídico, presente en diversos espacios en que se generó opinión sobre distintas temáticas, elaborando en algunos casos particulares propuestas de normativas específicas (Reglamentación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas de Salta y de Jujuy, Código de Aguas de Formosa, etc.), pero

no estuvo ni en su capacidad ni en su competencia definir los cambios en las legislaciones, responsabilidad de los poderes legislativos. Si bien la presencia del PEA y el desarrollo operativo de las acciones de carácter estratégico ayudaron a avanzar en los marcos de políticas de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH) en ambos países, donde el PEA tuvo sí su espacio específico de incidencia directa fue en el ajuste de los marcos regulatorios de las instituciones actuantes, incluyendo el de la COBINABE, en los diferentes niveles de su accionar.

#### **3.4.1. Desarrollo y armonización de los marcos jurídicos para la gestión sostenible de los recursos hídricos.**

El PEA propendió a la formulación e implementación, sobre la base de actividades participativas, del marco regulatorio regional, que abarcó aspectos básicos para la gestión de los recursos hídricos compartidos, y facilitó acciones demostrativas de manejo integrado del agua y demás recursos naturales, dejando abierto el espacio para una aplicación más amplia, en el contexto de toda la Cuenca del Río Bermejo. También, promovió el desarrollo y la armonización de los marcos jurídicos prevalecientes al interior de ambos países y sus jurisdicciones, considerando la cuenca como unidad de planificación y gestión, particularmente en lo relativo a las leyes de medio ambiente, los códigos de aguas, las normas de evaluación de impacto ambiental, la participación pública y el acceso a la información. En primera instancia, se realizó la Actualización del Diagnóstico Legal Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo, que permitió: 1) actualizar el relevamiento y análisis del

marco jurídico institucional vigente en las jurisdicciones del sector argentino, relativos al ambiente en general y el agua en particular, y II) verificar el grado de avance en la aplicación de las normas ambientales vigentes y el desarrollo de las actividades y el trabajo de campo. El tema enfrentó al PEA, en un primer nivel de trabajo, a la diversidad de marcos jurídicos al interior de la cuenca en Argentina, ya que en el caso de Bolivia se trata de un país unitario, en que la legislación nacional rige sobre el departamento de Tarija.

- **Diagnóstico sobre los marcos jurídicos provinciales.** Una de las causas identificadas en el DAT, que está en el origen de algunos de los mayores problemas ambientales que existen en la Cuenca del Río Bermejo, fue lo que se entendió como deficientes marcos legales aplicables por diferentes jurisdicciones en la cuenca, al momento de la preparación del PEA. Inicialmente, se consideró necesario verificar con el PEA esta limitación en el caso argentino, mediante la actualización, junto a las cuatro provincias, del Diagnóstico Legal Ambiental de la Cuenca del Río Bermejo.

Esto incluyó diagnósticos por jurisdicción competente, en lo relativo a la gestión ambiental en general y de los recursos hídricos y el agua en particular. Para ello se prepararon bases comunes de relevamiento y análisis, y se trabajó por provincia. Se procuró constatar si el progreso en el territorio argentino de la cuenca se logra en cada provincia como resultado de alcanzar, en cada una de ellas, el desarrollo sos-

tenido mediante una gestión ambientalmente sustentable, en un marco normativo que orienta y condiciona.

Asimismo se verificó, mediante el análisis de la legislación ambiental de cada jurisdicción (ver Tabla), sin perjuicio de atender a las características y particularidades de su territorio, si respondía al concepto integral de *cuenca* como unidad regional y su progreso como propósito, tanto en su concepción como en su aplicación.

Estas legislaciones provinciales demostraron ser diversas entre sí y asimétricas en su cobertura, aunque con importantes elementos comunes respecto de los principios ambientales y de las políticas hídricas. Debe notarse que la adhesión al COHIFE fue un paso adelante en común en el caso de las provincias argentinas, el que se dio una vez completada la preparación del PEA, y coincidente con el período en que inició su ejecución. La adhesión a estos principios, que reconocen la *cuenca hidrográfica* como la unidad de planificación y gestión de los recursos hídricos, fue un factor de incentivo y de apoyo desde el ámbito político a la ejecución del PEA.

Es de hacer notar también que, en ese escenario, el PEA, a través de sus acciones y presencia, fue un instrumento importante para introducir operativamente estos principios en el contexto de las provincias pertenecientes a la Cuenca del Río Bermejo.

## TABLA

Provincia	Norma	Denominación	Fecha de sanción
JUJUY	Constitución Provincial Ley N° 4711	Constitución Provincial Adhesión de la Provincia al Consejo Federal de	22 de octubre de 1986
	Medio Ambiente (COFEMA) Acuerdo Federal del Agua	9 de septiembre de 1993 Adhesión de la Provincia al Consejo Hídrico Federal (COHIFE) y a los Principios Rectores de la Política Hídrica	8 de agosto de 2003
	Ley N° 5063	Ley General de Medio Ambiente	14 de julio de 1998
	Resolución COFEMA 17/99	Creación de la Comisión de Cuencas Hidrográficas Interjurisdiccionales	14 de abril de 1999
SALTA	Constitución Provincial	Constitución Provincial	8 de abril de 1998
	Ley N° 6876	Pacto General Ambiental e integración de la Provincia al COFEMA	3 de julio de 1996
	Ley N° 7070	Ley de Protección del Medio Ambiente	21 de diciembre de 1999
	Decreto N° 3097/00	Reglamento de la Ley N° 7070	29 de noviembre de 2000
	Acuerdo Federal del Agua	Adhesión de la Provincia al Consejo Hídrico Federal (COHIFE) y a los Principios Rectores de la Política Hídrica	14 de abril de 1999
	Decreto N° 492/00	Creación de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia	21 de febrero de 2000
FORMOSA	Constitución Provincial Ley N° 1060	Constitución Provincial Ley de Ecología y Medio Ambiente	7 de julio de 2003 28 de octubre de 2003
	Ley N° 1092	Aprobación del Pacto Federal Ambiental (COFEMA)	26 de mayo de 1994
	Acuerdo Federal del Agua	Adhesión de la Provincia al Consejo Hídrico Federal (COHIFE) y a los Principios Rectores de la Política Hídrica	8 de agosto de 2003
	Resolución COFEMA 17/99	Creación de la Comisión de Cuencas Hidrográficas Interjurisdiccionales	14 de abril de 1999
CHACO	Constitución Provincial	Constitución Provincial	27 de octubre de 1994
	Ley N° 3912	Pacto Federal Ambiental (COFEMA)	1° de septiembre de 1993
	Ley N° 3964	Adhesión a los Principios Rectores Ambientales	15 de diciembre de 1993
	Acuerdo Federal del Agua	Adhesión de la Provincia al Consejo Hídrico Federal (COHIFE) y a los Principios Rectores de la Política Hídrica	8 de agosto de 2003
	Resolución COFEMA 17/99	Creación de la Comisión de Cuencas Hidrográficas Interjurisdiccionales	14 de abril de 1999



Se verificó, además, que las Legislaturas de las provincias han dictado en forma continua un importante número de leyes relacionadas con temas ambientales, constatándose, en algunos casos, la falta de condiciones institucionales y operativas para la eficiente aplicación de las normas.

### 3.5. Zonificación Ambiental y Ordenamiento Territorial

El propósito que se planeó en el PEA con esta actividad estratégica fue promover y estimular la aplicación de procesos de **zonificación ambiental y ordenamiento territorial** como instrumento básico de planificación regional y, así, contribuir a la sostenibilidad del desarrollo de la cuenca. Para el cumplimiento de este objetivo se propuso identificar y evaluar los aspectos técnicos, legales, institucionales y políticos necesarios, a fin de posibilitar el establecimiento de los instrumentos básicos, de tal modo que orientasen la ocupación del territorio y el desarrollo de las actividades económicas en función de la aptitud de los recursos naturales.

Por la dimensión muy amplia, en Argentina, de la Cuenca del Río Bermejo, y dada la diversidad de jurisdicciones actuantes, se previó un conjunto de acciones piloto, de carácter demostrativo, que permitieron sacar experiencias y aportar guías técnicas y metodologías comunes, posibles de ser expandidas y replicadas a futuro. En el caso de Bolivia, se puso como meta la preparación y posible aprobación, por parte de la Prefectura de Tarija, de un Plan de Ordenamiento Territorial para el departamento, cubriendo el conjunto de la parte de la Alta Cuenca del Río Bermejo correspondiente a Bolivia, y se tra-

bajaron, con un enfoque integrado, microcuencas críticas orientadas a la protección y el mantenimiento de la vida útil de la presa/embalse de San Jacinto.

Los trabajos ejecutados para la zonificación y el ordenamiento territorial en el PEA Bermejo reconsideraron los trabajos desarrollados en dos de los documentos básicos que fueron elaborados durante la preparación del PEA Bermejo, y que fueron base para la propuesta: I) los trabajos de relevamiento temático y zonificación socioeconómica y ambiental de la cuenca, y II) los conocimientos generados por el estudio de Generación y Transporte de Sedimentos de la Cuenca del Río Bermejo y su cartografía, que permitió identificar las microcuencas y los cursos de mayor aporte de sedimentos al sistema del río Bermejo. Ambos posibilitaron orientar la acción espacial estratégica en la cuenca. Las actividades seleccionadas se orientaron a revertir las causas básicas de los problemas ambientales transfronterizos identificados en el DAT en este campo del ordenamiento ambiental territorial. Estos trabajos hacen a los aspectos de orden legal e institucional, el estado de los recursos naturales y las estructuras y sistemas socioculturales de las poblaciones que habitan este territorio, y que se refieren a:

- el uso actual dominante de los suelos de la cuenca, en general no adecuado a sus características intrínsecas;
- la deforestación indiscriminada del bosque nativo y el aprovechamiento forestal no sustentable;
- la presencia de actividades ganaderas con fuerte

impacto sobre los ecosistemas y recursos naturales, con zonas sometidas a sobrepastoreo;

- el proceso de urbanización, creciente y caótica, con escaso conocimiento del potencial de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, además de procesos de contaminación del recurso por insuficiencia de servicios y de medidas precautorias y de remediación;
- la situación de áreas bajo riesgo hídrico, que son utilizadas en la producción y para asentamientos humanos, sin consideración de sus vulnerabilidades;
- la pérdida de hábitats para numerosas especies.

Estos factores llevaron a verificar las carencias y deficiencias en la planificación del uso de los recursos naturales de manera sostenible, y la necesidad de planes de ordenamiento territorial, los que no eran utilizados, a la fecha de la preparación del PEA, en las diferentes jurisdicciones actuantes en la cuenca. Se buscó iniciar un proceso de reversión de esta situación, para lo que se intervino con un espectro importante de acciones de zonificación y ordenamiento territorial propiamente dicho, con planes de manejo integrado para cuencas críticas, con planes de manejo de áreas protegidas y con acciones relacionadas con la generación de información básica, como insumo de la planificación para el uso ordenado de los recursos naturales.

La estrategia utilizada en la temática consistió en el desarrollo de intervenciones piloto de carácter demostrativo en las provincias argentinas y con un plan de ordenamiento del departamento de Tarija, como también acciones de manejo integrado de

cuenas críticas en Bolivia, en ambos casos incorporando en la implementación a los actores institucionales y sociales clave. Esta estrategia llevó al planteamiento de objetivos necesariamente dispersos, acordes con una demanda social e institucional tan variable como es la de la Cuenca del Río Bermejo.

**a) Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Tarija.** Para elaborar el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Tarija, se firmó un convenio interinstitucional triangular entre el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, la Prefectura Departamental de Tarija y la OTNPB, en el cual se consideró el aporte del PEA, a través del contrato de una empresa consultora especializada en el tema, seleccionada a través de un llamado a concurso abierto. Su propósito fue ordenar el desarrollo departamental, con respeto a los condicionantes del ambiente y la dinámica de desarrollo social y económico, en el período que va del año 2006 al año 2025.

El trabajo se estructuró en dos Componentes: i) el *Plan de Uso del Suelo* y ii) el *Plan de Ocupación del Territorio*. Sobre la base de la zonificación agroecológica y socioeconómica aportada por el ZONISIG, se planteó la implementación del Plan de Uso del Suelo y el manejo de los recursos, el cual fue trabajado incorporando mayor información de tipo documental, cartográfica georreferenciada y satelital, y la generada por el PEA para la Alta Cuenca y para el departamento de Tarija, en estudios como el de ero-

sión y transporte de sedimentos, en sus experiencias durante la preparación, como la de manejo integrado de microcuencas, y el DAT.

Con la información recopilada, se identificaron los condicionantes físicos de los ecosistemas y las actividades productivas localizadas, que fueron integradas y evaluadas para su delimitación-zonificación y caracterización, y donde se les asignaron categorías y sub-categorías de uso a las unidades territoriales. Luego, con atención a la legislación vigente y, en casos, proponiendo su complementación, se definieron las reglas de uso e intervención y se elaboraron recomendaciones de manejo para las unidades territoriales definidas.

El producto final consistió en la preparación del documento del Plan, que incluye: I) Diagnóstico Integral del Territorio; II) conjunto de mapas temáticos y mapeo del Plan de Ordenamiento; III) Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Tarija 2006-2025, que incluye el Plan de Ocupación del Territorio y las propuestas para cada una de las Unidades Territoriales; IV) Plan de Cuencas Hidrográficas; V) Plan de Uso del Suelo Urbano y VI) guía cartográfica de la formulación del Plan Departamental de Ordenamiento Territorial.

El Plan Departamental de Ordenamiento Territorial, Tarija 2006-2025, como se lo denominó oficialmente, fue aprobado por Resolución del Consejo Departamental N° 263/2006, el 30/07/2006, siendo la máxima instancia de la

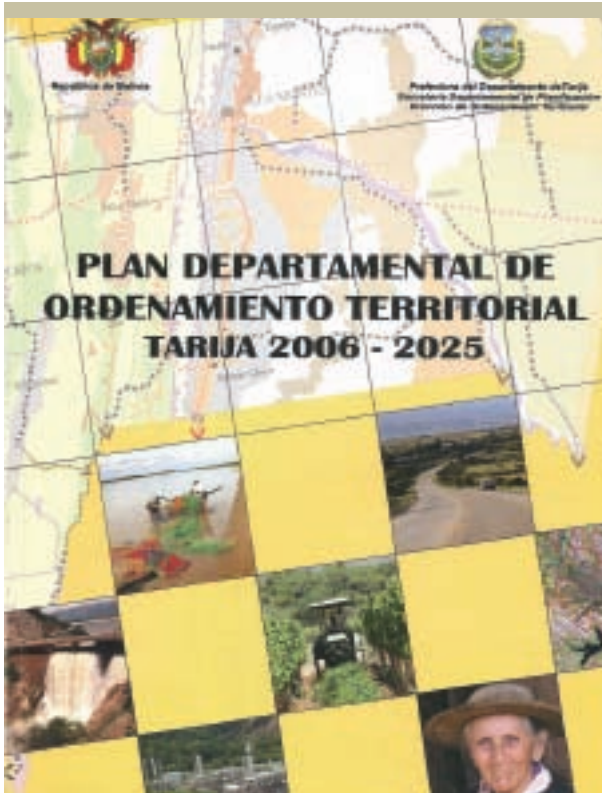
Prefectura Departamental de Tarija. El Plan fue validado por los actores principales del departamento.

El Plan está vigente y su consideración es indispensable para la elaboración y aprobación de proyectos en la Prefectura y en las otras instancias relacionadas del departamento. Con su aprobación, se evidencia la importancia que se le dio al Plan y el éxito que ello significó para el PEA, impulsor de su necesidad e idea de preparación e implementación.

Pero, más allá de este éxito en el proceso, lo importante es haber introducido la posibilidad de disponer de este tipo de herramientas de trabajo interinstitucional, reconociendo su necesidad y fortaleciendo así, efectivamente, el desarrollo institucional en el tema. La idea de este Plan en Bolivia, y en el marco del PEA, no estuvo exenta de discusiones sobre su orientación y metodología de trabajo, en la medida en que la disyuntiva fue tomar la unidad de Cuenca del Río Bermejo en Bolivia como base territorial del Plan, o hacerlo sobre el conjunto del departamento de Tarija, unidad administrativa de gestión de la Prefectura Departamental.

La solución aceptada de trabajar sobre la unidad administrativa, pero considerando la estructura física territorial de soporte, con atención a las cuencas, parece haber sido la correcta, de acuerdo al resultado.

Se destaca que, concomitantemente con este



*Publicación del Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Tarija - Bolivia*

Plan, se superpuso una estrategia hídrica territorial que atendió a la protección de las microcuencas críticas de la cuenca del embalse de la presa de San Jacinto, realizadas con enfoque integrado y considerando la necesidad de desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones que en ellas habitan, las que fueron asimismo exitosas en sus resultados.

**b) Acciones piloto demostrativas de ordenamiento territorial ejecutadas junto a provincias argentinas.** Como se indicó, la incorporación de herramientas de ordenamiento territorial en el caso argentino se realizó, a diferencia de Bolivia, sobre la base de proyectos piloto de carácter demostrativo, localizados en zonas con problemas críticos a resolver, algunos de los cuales ya ha-

bían sido identificados como una necesidad por los actores locales o provinciales, y que el PEA tomó y ajustó en un sentido estratégico, con el fin de potenciar las ideas y concretar experiencias que, de ser exitosas, pudieran demostrar los beneficios alcanzados y fortalecer de este modo las instituciones involucradas. Con ello se daba un paso en la generalización de la herramienta a todas y a cada una de las provincias, y, en definitiva, a toda la cuenca en Argentina.

Es importante destacar que los conceptos de ordenamiento territorial eran relativamente nuevos en el ámbito de la Cuenca del Río Bermejo, a pesar de que desde muchos años se trabajaba con visiones fragmentadas del proceso; es decir que existía previamente al PEA una importante cantidad de información secundaria, fruto de estudios específicos y de intentos de planificación de los recursos naturales, generalmente sectoriales. El ordenamiento territorial, al ser generalmente una competencia de las entidades estatales vinculadas a la planificación del desarrollo, involucró directamente a estas instancias.

Otra de las características de estos trabajos fue el involucramiento directo de los pobladores, cuando se trabajó en las escalas locales, mientras que cuando la actividad, como en el caso de Bolivia, fue más amplia en la escala regional la participación fue en el marco orgánico de la legislación y la institucionalidad vigente.

- **Proyecto de Zonificación Ambiental y Regla-**

**mentación del Uso de la Tierra - Municipio de Los Toldos - Provincia de Salta.** Se plantearon como objetivos: i) elaborar e institucionalizar el Plan de Ordenamiento Ambiental del Municipio de Los Toldos y II) crear e integrar una unidad ejecutora dentro del ámbito del municipio, formalizando la institucionalidad del Proyecto. Como objetivos específicos adicionales, se planteó elaborar y registrar la Cartografía de Zonificación Municipal y de Catastro Municipal, y realizar la formalización y titulación de tierras, regularizando legalmente los títulos de propiedad e inscribiéndolos formalmente en el Catastro Municipal, con la anuencia de la Oficina de Catastro de la Provincia de Salta. A esos efectos, se constituyó un equipo técnico interdisciplinario, se creó la Unidad de Ordenamiento Territorial dentro del Gobierno Municipal de Los Toldos, y se ejecutaron tareas de relevamiento de recursos naturales y de uso de la tierra y su tenencia. Se presentó un problema histórico, relativo a la múltiple titulación y superposición de títulos de dominio, debido a la incertidumbre que se tiene por los antecedentes históricos del municipio de Los Toldos, cuyo territorio, previamente de Bolivia, fue incorporado de común acuerdo a la Argentina en la década de 1940 por ajustes compensatorios de frontera. Este ajuste territorial se realizó sin el debido tratamiento de los aspectos relativos a la propiedad de la tierra. El problema no afecta sólo a los derechos de propiedad individual, sino también a la gestión y el manejo de los recursos naturales, especialmente importantes por la presencia de áreas protegidas, relevantes, como los parques Baritú y El Nogalar.

**Es importante destacar que los conceptos de ordenamiento territorial eran relativamente nuevos en el ámbito de la Cuenca del Río Bermejo, a pesar de que desde hacía muchos años se trabajaba con visiones fragmentadas del proceso; es decir que existía previamente al PEA una importante cantidad de información secundaria...**



*Ordenamiento Territorial Los Toldos - Pcia. de Salta - Argentina*

El proyecto elaboró un plano catastral del municipio, con localización de las viviendas familiares, infraestructura y equipamiento privado y comunitario; se elaboró asimismo un mapa general de uso y ocupación del suelo que incluye las áreas protegidas, espacios productivos, áreas urbanas, etc. Se produjeron mapas temáticos, como por ejemplo los de asentamientos humanos, actividades económicas, presencia de servicios, redes de educación y salud, equipamiento e infraestructura, accesibilidad e infraestructura vial. Se elaboró cartografía de las principales aptitudes y restricciones del medio físico, mapa de la red hidrográfica, exposición a inundaciones, desbordes, deslizamientos e incendios. Se propuso una zonificación básica y su relación con las áreas de conservación del Parque Nacional Baritú y la Reserva Nacional El Nogalar, en su área dentro del municipio de Los Toldos, conforme a las categorías de uso y tendencias de evolución consideradas. Se inició el análisis integrado técnico-legal de la superposición de derechos de uso de la tierra, y se trabajó la resolución de estos conflictos vía mediación informal. Se elaboró la cartografía para la regularización de la tenencia de la tierra y el catastro individual en soporte magnético y gráfico, el que tuvo una gran aceptación por parte de los pobladores y autoridades del Municipio. Finalmente, el Municipio elevó a las autoridades competentes de la provincia de Salta los expedientes con la propuesta de titulación de las tierras de acuerdo con las soluciones identificadas en cada caso de conflicto.

Si bien la experiencia fue un esfuerzo signifi-

cativo del PEA para resolver en forma piloto un tema de base estructural, y logró avanzar con éxito en el propósito, la misma dejó algunas incertidumbres y expuso algunas dificultades. Al finalizar el Proyecto se percibió una satisfacción importante de parte de los pobladores locales, que aseguraron su propiedad sobre el recurso tierra, lo que implicó socialmente un vínculo más permanente y responsable de parte de los productores en el manejo de su tierra y los recursos naturales en ella. Se incorporó un número importante de familias del municipio a un régimen comercial de mercado de tierra, al otorgárseles los títulos de propiedad formal, lo que a su vez implica la posibilidad de venta y eventual acaparamiento de las mejores tierras del valle de Los Toldos, muy productivas, por agentes comerciales internos o externos al municipio. Por otro lado, se verificó el desinterés en profundizar la experiencia por parte del Gobierno Municipal que asumió luego de completado el Proyecto PEA, el cual desmanteló la Unidad de Ordenamiento Territorial creada durante el período del PEA. No obstante, el proceso de titulación no se revirtió, dada la formalidad y oficialidad que tuvo.

- **Proyectos de ordenamiento territorial dirigidos a la gestión de riesgos ambientales.** Corresponden a los proyectos de tipo piloto, de carácter demostrativo, acordados en el PEA con las provincias argentinas de Chaco y Formosa. En ambos casos, los proyectos están destinados a evaluar el riesgo de inundación y demarcar la línea de ribera, exigencia que impone la norma-

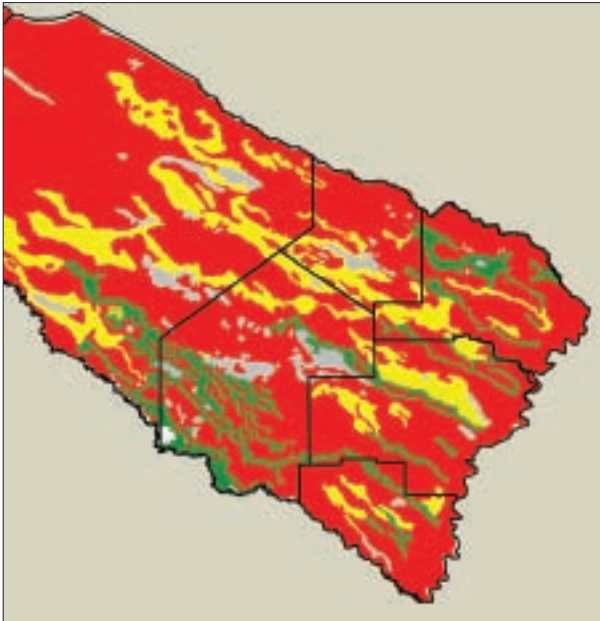


tiva para las áreas aledañas a los ríos. El proceso de elaboración de estos proyectos contó con una amplia participación de las instituciones involucradas y de sus profesionales, lo que permitió, por un lado, el logro de los objetivos planteados y, por otro, su formalización en documentos e instrumentos operativos, los cuales son conocidos por las instancias institucionales de aplicación. Los trabajos realizados fueron fortalecidos por procesos de transferencia de conocimientos entre los diferentes actores institucionales que participaron de estas tareas. Se trabajó inicialmente en la selección de las zonas críticas, comenzando la experiencia en la provincia del Chaco, la que se coordinó con la experiencia en la provincia de Formosa.

- *Proyecto de Zonificación Ambiental y Reglamentación del Uso de las Tierras en la Provincia del Chaco.* En este caso, se implementó un sistema de información geográfica con uso intenso de las imágenes satelitales Landsat-TM del área de estudio, definida en la zona de la Cuenca provincial del Río Bermejo, entre Puerto Lavalle (ruta nacional N° 95) y la desembocadura en el río Paraguay. A partir de esta información, se produjeron mapas del valle de inundación del Bermejo, en la cuenca de los ríos Bermejo-Bermejito, tramo que va desde Presidente Roca hasta Puente Lavalle. Estos mapas muestran la línea envolvente de isorriesgo, de acuerdo con los caudales y movimientos del río Bermejo, con la que se obtuvo una estimación del movimiento lateral del cauce y la determinación

del área, lo que requirió de un tratamiento particular en cuanto al uso del suelo, dada la frecuencia y la magnitud de las inundaciones posibles. Por otro lado, se sistematizó la información de actividades agropecuarias en relación con rendimientos localizados y las superficies sembradas con los cultivos de mayor relevancia en el área de estudio. En cuanto a cartografía, se generaron mapas donde se identificaron las superficies inundadas entre mayo de 1988 y mayo de 2002, en el área de estudio. Se trabajó con la cartografía de las líneas de isorriesgo de 2, 5 y 25 años y, como complemento, con el caudal módulo (413 m<sup>3</sup>/s) en la estación hidrométrica de El Colorado.

- *Proyecto de Zonificación Ambiental y Reglamentación del Uso de las Tierras en la Provincia de Formosa.* Es la segunda experiencia piloto de ordenamiento territorial para el manejo del riesgo hídrico provincial, similar al de la provincia de Chaco, y fue ejecutado junto al Gobierno de la Provincia de Formosa y la Unidad Provincial Coordinadora del Agua (UPCA). Con él se obtuvieron tres tipos de resultados y productos: I) capacitación de personal técnico en talleres para uso del software Spring®, del Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales del Brasil, para la zonificación de riesgo hídrico agropecuario, realizados con participación conjunta de los funcionarios y técnicos involucrados en el proyecto de la provincia de Chaco; II) la conformación del Sistema de Información Geográfica para el



Zonificación del Riesgo Hídrico-Agropecuario - Pcia. de Formosa - Argentina



Ordenamiento Territorial, Tilcara, Prov. de Jujuy, Argentina

**...ONG, estudiantes primarios, secundarios y universitarios, entre otros, acuden a las oficinas de la UPCA en busca de información sobre el río Bermejo...**

ámbito geográfico de la Cuenca del Río Bermejo en la provincia de Formosa, con información georreferenciada en formato vectorial (puntos, líneas y polígonos), así como en formato raster (imágenes satelitales y planos escaneados). Merece destacarse, en relación con este producto alcanzado, que personal de otras reparticiones de la Provincia, ONGs, estudiantes primarios, secundarios y universitarios, entre otros, acuden con periodicidad a las oficinas de la UPCA en busca de información sobre el río Bermejo y sobre temas hídricos y ambientales de la provincia en general; III) la generación de los mapas de riesgo hídrico por inundación para toda la Cuenca del Río Bermejo en la provincia de Formosa, y el mapa de riesgo agrícola-ganadero para el sector sur del departamento Pirané, ambos productos ejecutados a nivel de escala de semidetalle (1:100.000 y 1:50.000, respectivamente), que se consideran herramientas de gestión del riesgo y, de modo general, de los recursos naturales de características pioneras en la provincia.

- *Otras experiencias de Zonificación Ambiental Territorial.* Experiencias adicionales de zonificación ambiental, que no estuvieron originalmente planificadas como acciones de fortalecimiento institucional, fueron incluidas en el PEA, atendiendo a aspectos vinculados con la gestión integrada de los recursos naturales y el agua, o con atención al riesgo hídrico. Las cuales dejaron capacidades instaladas en las instituciones y orga-

nizaciones que estuvieron involucradas en su ejecución.

Particularmente importantes en el caso de Argentina fueron las experiencias junto a las instituciones responsables por la gestión de los recursos hídricos de las provincias de Jujuy y Salta para las cuencas de los ríos Grande y Huasamayo (Jujuy), y de los ríos Iruya y Colanzulí (Salta), conocidos como proyecto de *Ordenación de la Cuenca del Río Grande - Sistematización de la Subcuenca del Río Huasamayo* y el *Programa de Manejo Integrado de la Cuenca del Río Iruya*, para el cual se realizó el *Diagnóstico Socioterritorial del Riesgo Ambiental del pueblo de Iruya*, de alto valor patrimonial y amenazado de derrumbe por los cambios introducidos en períodos pasados, en la dinámica de los ríos Colanzulí y Milmahuasi, afluentes del río Iruya.

### 3.6. Fortalecimiento y desarrollo de los instrumentos económicos

La temática no tuvo, en el marco de la ejecución del PEA, la importancia que se le asignó durante su preparación, debido a que en la región, y durante el período de ejecución del Programa, se planteó una fuerte discusión sobre el derecho humano al agua, lo que implicó una retracción de toda acción tendiente a fortalecer la idea de la dimensión económica del recurso. Por el contrario, los gobiernos, en diferentes niveles y circunstancias, buscaron fortalecer conceptos como el de derecho ancestral de las poblaciones al agua. Este proceso fue particularmente fuerte en Bolivia. Ello no significó la negación de los costos que implican su gestión y los

Particularmente importantes en el caso de Argentina fueron las experiencias junto a las instituciones responsables por la gestión de los recursos hídricos de las provincias de Jujuy y Salta para las cuencas de los ríos Grande y Huasamayo (Jujuy), y de los ríos Iruya y Colanzulí (Salta), conocidos como proyecto de *Ordenación de la Cuenca del Río Grande - Sistematización de la Subcuenca del Río Huasamayo* y el *Programa de Manejo Integrado de la Cuenca del Río Iruya...*

servicios vinculados, pero retrajo políticamente la oportunidad de desarrollar instrumentos económicos de apoyo a la gestión, durante este período y en el marco del programa binacional.

Esto tuvo como consecuencia que no pudiera contarse con un conjunto de conclusiones, estrategias instrumentales y recomendaciones acordadas a nivel binacional, para la incorporación de instrumentos económicos como mecanismo de valoración del agua.

No obstante ello, el PEA procuró instalar el tema en el ámbito de la cuenca, a nivel de formación dirigida a profesionales de los organismos públicos de recursos hídricos y medio ambiente, y también promovió su inclusión en una propuesta de proyecto piloto de manejo integrado de cuenca.

**a) Curso sobre el valor económico del agua.** El curso tuvo por objeto diseñar estrategias concertadas a nivel regional, de tal modo de posibilitar la incorporación de los instrumentos financieros y económicos que reflejen el valor económico del agua, complementen otros instrumentos regulatorios de gestión de los recursos naturales en la región de la cuenca y puedan constituir fuentes genuinas de financiamiento para la gestión integrada del agua y demás recursos naturales. Los Principios Rectores de Política Hídrica en la República Argentina establecieron, en el año 2002, que al convertirse el agua en un bien escaso como resultado de la competencia por su aprovecha-

miento, una vez cubierta su función social y ambiental, el agua adquiere valor en términos económicos. De acuerdo a ello, se acepta que este factor introduce racionalidad y eficiencia en la distribución del recurso. Se consideró durante la fase de preparación del PEA, y durante el período inicial de su ejecución binacional, que la consideración del valor económico del agua durante la etapa de planificación permite identificar los posibles usos del recurso, con capacidad de aportar desarrollo sustentable a una región.

El curso buscó confrontar el marco teórico de la economía ideal, donde el mecanismo de mercado asegura una asignación eficiente de los recursos maximizando el bienestar social, con las economías del mundo real, en las que el libre juego de la oferta y la demanda no siempre conduce a situaciones socialmente eficientes debido a excepciones de la teoría general conocidas como “fallas de mercado”.

Una de esas situaciones de asignación ineficiente se manifiesta por la presencia de “bienes públicos”. Se indicó que su particularidad es la de carecer de mecanismos para excluir de su disfrute a quien no paga por ellos, conduciendo a los individuos a ejercer conductas estratégicas para ocultar su verdadera disposición a pagar. Lo anterior imposibilita el desarrollo de un mercado en el cual el bien sea transado y que refleje el precio y el valor que éste tiene.

Dado que el agua, como el resto de los bienes

ambientales, se consideró que pertenece a esta categoría, el problema derivado de la ausencia de incentivos para revelar la disposición a pagar imposibilita conocer el valor que estos recursos tienen. En este marco, no identificar el valor rápidamente no implica que éste no exista. Para estimarlo, se recomienda hacer uso de alguna metodología que permita “descubrir” las preferencias que los consumidores estratégicamente ocultan. Este fue el objetivo del curso: poder encontrar el verdadero valor económico del agua.

En el curso se planteó que el valor económico del agua, para el consumidor, es la suma de los valores económicos que es atribuido por los individuos, y que el valor económico del agua, para un individuo, es cuánto él –perfectamente informado– está dispuesto a pagar por ella.

Mediante la organización de esta actividad, en forma conjunta con la Asociación de Apoyo a la Facultad de Ingeniería (AFIN) de la Universidad Nacional del Nordeste, Chaco, el PEA Bermejo contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios y profesionales pertenecientes a los organismos responsables de la gestión de los recursos hídricos y del medio ambiente, así como al de las áreas gubernamentales de planeamiento y de economía de las provincias argentinas.

El Ministerio de la Producción y Medio Ambiente de la Provincia de Jujuy identificó la necesidad de avanzar en la aplicación práctica y la difusión

de los conceptos abordados en el curso, para lo cual, en el marco del PEA Bermejo, se elaboró una propuesta destinada a profundizar el conocimiento de experiencias internacionales en materia de instrumentos técnico-financieros que permitan reflejar el valor económico del agua en los procesos productivos e iniciar un proceso de concientización de los productores y demás usuarios de la subcuenca Los Pericos-Manantiales referida a la temática.

En la elaboración de dicha propuesta, participaron:

- la Dirección de Recursos Hídricos de Jujuy, organismo provincial competente en la gestión de las aguas, aportando su visión acerca del valor y los servicios que presta este vital elemento, así como el marco jurídico vigente;
- la Cooperativa de Tabacaleros de Jujuy, que agrupa a la mayor parte de productores regantes del sistema de riego de la subcuenca, con una participación activa a fin de plasmar el enfoque del sector productivo en el proceso de planificación participativa;
- el Consorcio de Riego, ente autárquico con competencia en el manejo y la distribución del agua regulada de riego del valle Los Pericos-Manantiales, aportando su perspectiva y conocimientos como institución rectora;
- la Fundación Jujuy 3000, que tiene en marcha varios proyectos de desarrollo sustentable, y el Grupo Yavi de Investigaciones Científicas, que posee amplia experiencia en trabajos antropológicos y de estudios socioeconómicos en el área de acción con el aporte de infraestructura ope-

**En el curso se planteó que el valor económico del agua, para el consumidor, es la suma de los valores económicos que es atribuido por los individuos, y que el valor económico del agua, para un individuo, es cuánto él –perfectamente informado– está dispuesto a pagar por ella.**

---

rativa, medios de comunicación y asistencia técnica-administrativa.

### **3.7. Inclusión de los costos sociales y ambientales en los proyectos de desarrollo**

Esta actividad tuvo por objeto el diseño, la validación y la formulación de criterios regionales, estrategias instrumentales y recomendaciones para la incorporación generalizada de costos ambientales y sociales en la evaluación de proyectos de desarrollo, mediante metodologías que

valoren los recursos y servicios de la naturaleza.

Para ello, se diseñó y organizó un curso-taller de capacitación ambiental para proyectos productivos agropecuarios, el que fue realizado en diferentes localidades de la Cuenca del Río Bermejo por la AFIN, de la Universidad Nacional del Nordeste, Chaco.

Los objetivos de este curso fueron fortalecer la capacidad de gestión ambiental de los formuladores, ejecutores y evaluadores de los procesos productivos y difundir las herramientas metodológicas necesarias y apropiadas para abordar la evaluación del impacto ambiental en los procesos productivos, garantizando su sustentabilidad.

La capacitación estuvo destinada a formuladores, ejecutores y evaluadores de los procesos productivos tanto de la órbita pública -tales como funcionarios de la COREBE y pertenecientes a instituciones de recursos hídricos, recursos naturales, medio ambiente y obras públicas de las provincias argentinas- como del ámbito privado, empresarios y profesionales de la producción, gestores ambientales, representantes de organizaciones no gubernamentales, actores y habitantes de la Cuenca del Río Bermejo.





## 4. Lecciones aprendidas y buenas prácticas derivadas de la ejecución de las acciones de desarrollo y fortalecimiento institucional del PEA Bermejo

Las *lecciones aprendidas* se derivan no sólo del análisis de la ejecución de las acciones estratégicas exitosas ejecutadas en la Componente de *Desarrollo y Fortalecimiento Institucional del PEA*, sino también de aquellos factores que han tenido una incidencia negativa al limitar o imposibilitar el cumplimiento de algunos de los indicadores o la concreción de alguno de los objetivos o resultados importantes previstos. Bajo esta premisa, se detallan a continuación las principales lecciones que se desprenden de la etapa de preparación y ejecución del proyecto.

- **La gestión integrada y sostenible de la cuenca en el tiempo requiere de una institucionalidad sólida que incluya no sólo las instancias de los gobiernos involucrados por la Constitución y la Ley, sino a los actores sociales interesados y condicionados por las acciones a ser ejecutadas.** La continuidad y la coherencia del PEA fue-

ron impulsadas por instituciones y organizaciones partícipes desde su preparación, las que se sintieron dueñas de las iniciativas y de las acciones estratégicas ejecutadas. Estas gestiones en pos de la continuidad y autenticidad del PEA fueron planteadas por actores incluidos durante su preparación, y resultaron determinantes en momentos en que se verificaron presiones tendientes a modificar el rumbo de la ejecución del PEA y de sus acciones estratégicas incluidas. La disponibilidad de un programa documentado, claro, preciso, y con interesados involucrados, fue un factor referente para mantener el rumbo y el objetivo del Programa durante su larga ejecución e, incluso, para introducir los ajustes conscientes en aquellos casos en que se debieron introducir cambios programáticos durante su ejecución.

- **El fortalecimiento institucional en los ámbitos**

jurisdiccionales competentes (binacional, nacional, provincial/departamental y local), y una institucionalidad con capacidad técnica propia de soporte son factores esenciales para la gestión sostenible e integrada de una cuenca hidrográfica de aguas transfronterizas. La experiencia del PEA demostró que la afirmación de las acciones sobre temas de interés común (transfronterizos) requiere de instancias de diálogo, coordinación y articulación binacional, en las que es necesario disponer de fundamentos científicos y técnicos sólidos, los que pueden hacerse disponibles desde las instituciones de cada país, pero que implican una capacidad de seguimiento, planificación y articulación técnica binacional (o multinacional) propia para convocar esas capacidades nacionales. Generar conocimientos en conjunto sobre los temas de interés común hace a su vez más confiable y sólida la información para las partes integrantes. A su vez, es esencial que esta institucionalidad sea acompañada del desarrollo de las bases legales y de regulación consecuente, que den trascendencia en el tiempo a los acuerdos alcanzados en su seno.

- **El proceso de cambio de los comportamientos en la forma de uso no sostenible de los recursos naturales es lento y complejo**, requiere de acciones de educación formal institucionalizada y de mecanismos de educación informal, comunicación y capacitación articulados e institucionalizados, así como de avances de las bases legales sostenidos en el tiempo. La experiencia de ejecución del PEA demostró que el mismo proceso

**La experiencia del PEA demostró que la afirmación de las acciones sobre temas de interés común (transfronterizos) requiere de instancias de diálogo, coordinación y articulación binacional, en las que es necesario disponer de fundamentos científicos y técnicos sólidos**

participativo estuvo condicionado por las limitaciones que eran causas básicas comunes de un problema ambiental mayor. El cambio en la participación de los actores que se fueron involucrando no tuvo la continuidad que estos procesos idealmente requieren. No obstante, la semilla de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en la Cuenca quedó implantada por el proceso que el Programa generó. La institucionalidad y la legislación preexistentes en la cuenca fueron puestas en juicio y entraron en crisis en el período, bajo la incidencia de la ejecución del PEA y por otros factores de avance externo coincidentes en sus objetivos, abriendo espacios a una institucionalidad de cuenca que actualmente busca sus canales legales para concretarse, armonizándose con el proceso dado a nivel nacional y local con la sanción y puesta en acto de los principios rectores de política hídrica. En esta línea, fue primordial dedicarse a elabo-

rar una normativa interna adecuada a los objetivos, misiones y funciones del organismo binacional: la COBINABE.

- **La experiencia del PEA valida la metodología de trabajar con base en un DAT**, en el que los problemas transfronterizos percibidos por los actores, y la identificación de sus causas con fundamento en el conocimiento científico y técnico, resultan en un sólido y confiable instrumento para la correcta identificación de las acciones estratégicas del PEA. En esta línea, ha quedado además claro que las acciones y los proyectos mejor aceptados son aquellos cuyos objetivos coinciden con los intereses y políticas públicas que se impulsan en las diferentes jurisdicciones de los países donde se aplican, y donde además el tema está en la agenda pública. Cuando hay compatibilidad de intereses entre los objetivos del proyecto y de la jurisdicción o país donde se ejecuta, se percibe que las personas de las instituciones de gobierno o de otras organizaciones no necesariamente públicas, sean de nivel nacional o local, están al tanto de lo que ocurre y de lo que se obtiene con la actividad o proyecto. En estos casos, las informaciones son rápidamente asimiladas y utilizadas, por ejemplo, por las agencias de cuenca, como la COREBE y la OTNPB y sus respectivos órganos de dirección.
- **Los proyectos deben buscar las compatibilidades entre las instituciones beneficiarias de su ejecución y con ellas.** En este sentido, es vital la concertación de intereses y la clarificación de los

roles que le compete a cada instancia jurisdiccional participe en las actividades del Programa, ya sea nacional, regional o local, sobre todo cuando se trata de ejecutar las acciones programadas. Los conflictos interinstitucionales entre los actores que participan en una misma cuenca, por cualquier motivo que sea, requieren ser superados. El fortalecimiento institucional de COBINABE, planteado en el ProDoc, tuvo que armonizarse con el de COREBE en Argentina y con el de la OTNPB en Bolivia, que en muchos casos aparecían como instancias en competencia cuando en realidad estos organismos son parte integrante de la COBINABE.

La flexibilidad del PEA le permitió adaptarse en lo que fue posible a las condiciones locales, trabajando junto a estas instancias y evitando así la imposición de criterios técnicos, económicos o sociales en la orientación de las acciones y proyectos, tanto por parte de la Agencia Ejecutora o de las Unidades Técnicas del PEA, como de las consultorías externas. En su ejecución, el PEA mostró flexibilidad de acuerdo al nivel de organización y/o estabilidad política y económica del país o jurisdicción beneficiaria, buscando adaptar el desarrollo de sus actividades cuando existieron condiciones desfavorables.

- **Los trabajos de consultoría se deben seleccionar cuidadosamente y en conjunto con los beneficiarios institucionales de esas consultorías.** El consultor no debe sustituir el rol de la institución temáticamente competente. Las consultorías, tanto sean internacionales como

nacionales, deben aportar y transmitir sus conocimientos a los funcionarios institucionales, lo que a la larga puede tener más impacto que el mismo estudio o trabajo realizado. La consultoría debe ayudar a fortalecer la institucionalidad, y no ignorarla o utilizarla en su provecho. En el PEA se realizaron numerosos trabajos de consultoría, que resultaron positivos cuando apoyaron la institucionalidad, la aplicación de las leyes y reglamentos clave o sirvieron a la promoción de la conciencia, educación y participación de los actores. En otros casos, se constataron consultorías sin efectos o con efectos incluso negativos, en tanto quedaron como opiniones más o menos especializadas, propuestas de “expertos” sin vínculos con la realidad, o propuestas de acción imposibles de llevar a la práctica junto a los actores involucrados o a involucrar.

- **El desarrollo del marco legal e institucional debe procurar la promoción del diálogo, la coordinación y la articulación entre las entidades** directamente relacionadas con el uso y la gestión de los recursos naturales, y otras de carácter sectorial vinculadas o directamente afectadas por el Programa, en sus diversas escalas de acción y en consideración a sus competencias. En este sentido, la creación de comités o comisiones de cuenca, agrupando a distintos sectores y grupos interesados, facilita las acciones de programación y coordinación necesarias, no solamente para la ejecución de actividades del programa, sino también para la gestión de los recursos naturales en general y en particular de los hídricos. Asimismo, los proyectos deben

estar internalizados en la agencia ejecutora nacional y en las entidades nacionales participantes, de manera de garantizar la coherencia de las actividades con las políticas nacionales y la sustentabilidad futura de las acciones estratégicas, incluyendo la disponibilidad de recursos en los planes y presupuestos nacionales. En este sentido, es importante la articulación institucional a través de comités interministeriales o comités de coordinación.

- **Para la apropiación de los actores directamente comprometidos en la gestión sustentable de la cuenca se debe tener una presencia local en el ámbito territorial de ejecución**, de manera que sea accesible y trabaje en estrecha relación con las instituciones ejecutoras, fortaleciendo sus cuadros calificados, motivándolos y comprometiéndolos con los objetivos de mediano y largo plazo, con estrategias claramente definidas para la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades. Una buena parte de los esfuerzos debe ser invertida en la consolidación de los equipos profesionales locales, buscando que los proyectos sean catalíticos y con efectos de largo plazo. Los esfuerzos de fortalecimiento institucional alcanzan mejores resultados cuando son precedidos por una evaluación de necesidades institucionales, realizadas junto con las propias instituciones y en función de los objetivos del programa.
- **Los proyectos transfronterizos son vulnerables a los cambios políticos en los países participantes**, para los cuales la internalización/apro-

## El desarrollo del marco legal e institucional debe procurar la promoción del diálogo, la coordinación y la articulación entre las entidades directamente relacionadas con el uso y la gestión de los recursos naturales...

piación de los diferentes sectores es relevante. Cuando un programa como el PEA involucra más de una jurisdicción, las asimetrías institucionales y en sus dinámicas (en la definición de objetivos, prioridades y arreglos de ejecución) pueden dilatar los cronogramas del conjunto del Programa y producir interferencias entre los diferentes actores. La experiencia mostró que la articulación de instituciones de distintos niveles gubernamentales (nacionales, provinciales/departamentales, locales/municipales), así como de sectores académicos y de la sociedad, requiere de intensos esfuerzos para compatibilizar sus necesidades e intereses.

- **La complejidad que supone la realidad institucional de un proyecto binacional transfronterizo, que incluye un país de estructura federal con jurisdicciones que tienen el dominio sobre los recursos naturales, demanda el establecimiento de plazos realistas** que contemplen el tiempo que consume el proceso de toma de decisiones y la articulación intergubernamental e

interinstitucional. Es asimismo clave que, en los países de estructura federal, atienda a los ámbitos estadales o provinciales, se adecue a ellos y abra o consolide junto a ellos los caminos para el desarrollo sustentable.

- **Para avanzar en una gestión integrada y sólida de una cuenca transfronteriza es necesario elaborar una base de datos compatible de la cuenca e integrar un sistema de información orientado a la demanda de información**, como un sistema accesible y confiable de igual manera para las diversas partes actuantes. Este sistema deberá integrar la información disponible y buscar la forma de generar y poner accesible aquella necesaria para la planificación, gestión y alerta de desastres en tiempo y forma. La incorporación de herramientas tecnológicas para la gestión de la cuenca quedará como un patrimonio de los *organismos de la cuenca*. La provisión de información no es sinónimo de creación de conciencia y, en ese sentido, no garantiza la participación de los grupos “informados”. La creación de conciencia ciudadana, la información de los actores, aunque eje central, no implica automáticamente su participación, y mucho menos un compromiso activo con la problemática ambiental. La formulación del programa debe prever el ingreso de su componente de comunicación desde el inicio del proceso de preparación. A la luz de la experiencia obtenida, retrasos en este punto se evalúan como negativos.
- **Para que las acciones sean efectivas, es nece-**



sario profundizar en las percepciones de los actores involucrados y fortalecer la importancia de la dimensión ambiental en el proceso de desarrollo económico y social necesario en la cuenca. Se trata de formar, educar y trabajar desde esas percepciones para gestar la capacidad transformadora en el mediano y el largo plazo, tanto en quienes toman decisiones políticas como en la sociedad civil.

- **La debilidad institucional para la gestión binacional de la Cuenca del Río Bermejo fue una de las causas determinantes para el incumplimiento de plazos y cronogramas del PEA Bermejo.**

El hecho de que el proceso de gestión integrada de la cuenca se fundamentara en una estructura institucional binacional nueva e incipiente, sin capacidad gerencial propia para su ejecución, hizo del PEA un programa que debió trabajar en la ejecución del conjunto de sus actividades estratégicas en paralelo a los esfuerzos por fortalecer la institucionalidad de cuenca en ambos países y en el ámbito binacional. Este escenario institucional es particularmente interesante de ser analizado como experiencia replicable, dado que incentivar la creación y/o el fortalecimiento de institucionalidad para resolver problemas de interés compartido en cuencas transfronterizas en las que no existe una institución internacional, o si esta institucionalidad es muy débil, tiene amplias posibilidades globales de réplica. En este caso, el factor debilidad institucional hizo que la ejecución del PEA Bermejo fuera fuertemente dependiente de los avatares políticos in-

**Para avanzar en una gestión integrada y sólida de una cuenca transfronteriza es necesario elaborar una base de datos compatible de la cuenca e integrar un sistema de información...**

cidentes en cada una de las instancias institucionales jurisdiccionales involucradas, condicionadas por ciclos políticos diferentes. A su vez, ambos países vivieron, durante el período de ejecución del PEA, situaciones históricas pautadas por crisis o cambios político-institucionales de muy fuerte impacto, con las alteraciones consecuentes, lo que requirió la permanente información y reiteración de gestiones frente a las cambiantes autoridades jurisdiccionales.

Estos factores determinaron ineficiencias e inseguridad en los equipos técnicos, con sustituciones y cambios de autoridades y de personal de los equipos técnicos, lo que quitó continuidad a las acciones del PEA, tanto en uno como en otro de los países partícipes, e incidió particularmente en los temas institucionales altamente dependientes de las orientaciones y políticas. A su vez significó cierta ineficiencia en el uso de los recursos técnicos y financieros del

Programa. La posibilidad de superar estas situaciones y alcanzar los resultados y productos previstos, se dio al aprovechar el hecho de que los cambios y las crisis se verificaron en momentos diferentes en cada país, de forma que la continuidad del Programa se sustentó por lo menos en la continuidad de sus acciones en uno de ellos, en tanto se producían los cambios en el otro; y, también, en el hecho de contarse con una Agencia Ejecutora internacional estable. El financiamiento de las sucesivas prórrogas fue logrado mediante la reprogramación y adecuación de ejecución de las actividades sin comprometer los objetivos y resultados esperados, y la reducción de los costos presupuestados versus los reales de ejecución.

En lo que respecta a buenas prácticas, a continuación se hace una enumeración de aquellas prácticas utilizadas en la ejecución de las actividades estratégicas de carácter legal e institucional que muestran esfuerzos continuados en el tiempo, con un enfoque y metodología que permitieron alcanzar resultados concretos y mensurables, y que, por lo tanto, han sido efectivas y sostenibles en el tiempo, y consistentes con los objetivos ambientales de la GIRH y el desarrollo sostenible de la cuenca.

- **Respeto y atención permanente a la existencia y el papel de la Comisión Binacional**, como la autoridad máxima de la Cuenca Binacional del Río Bermejo, orientadora política del proceso de su planificación y gestión, fiel representante de los intereses nacionales de cada país y de sus ju-

risdicciones partícipes en la cuenca. El PEA actuó siempre con atención y respeto a los arreglos de ejecución por ella definidos, junto a cada Gobierno Nacional, con la Agencia Ejecutora gerente del Programa: el DDS de la SG/OEA. Esta conducta, mantenida durante toda la ejecución del PEA, independientemente de los períodos de gran debilidad de la COBINABE, y su práctica desaparición en la orientación del proceso durante un período, aseguró en definitiva su fortalecimiento, identidad y capacidad de orientar y administrar las acciones para el desarrollo sostenible en la cuenca.

- **Conducta respetuosa de los marcos legales vigentes en cada país**, con ética en la necesidad de fortalecer la institucionalidad binacional de cuenca para el tratamiento de los asuntos transfronterizos, y coherente con lo identificado técnicamente y participativamente en el DAT. El Programa buscó generar equilibrio binacional en la cuenca y disminuir las asimetrías que en determinadas áreas pudieron identificarse, siendo en tal sentido un factor de nivelación y de fortalecimiento de la cooperación mutua, más allá de las propias actividades del Programa. Dadas las debilidades y limitaciones existentes en los marcos legales, el PEA pudo haber tomado el camino de ignorarlos y trabajar sobre marcos legales internacionales para acelerar procesos de ejecución y dar prioridad al cumplimiento de sus cronogramas, pero optó por fortalecer las instancias nacionales y binacionales, cumpliendo con sus requisitos legales (por ejemplo, en las consultas y aproba-

ciones de acuerdo al interés de cada jurisdicción o en los llamados a licitación y concurso, de acuerdo con los marcos jurídicos de cada país), puesto que hallar la forma de salvar las dificultades que se presentaron se consideró parte de ese fortalecimiento institucional en condiciones de sustentabilidad.

- **Búsqueda por compartir conocimientos entre los países y para la estandarización de métodos y parámetros destinados a atender temas de carácter transfronterizo**, como una práctica que fue impulsada y respetada, de manera de establecer un acervo de conocimientos y de acuerdos sobre métodos y parámetros básicos que facilitan la comunicación y la coordinación para implementar las acciones prioritarias y alcanzar los objetivos. De igual manera, la **búsqueda de comunicación bidireccional entre lo técnico y lo político**, es decir, entre las Unidades Técnicas del PEA, por un lado, y las Comisiones Regionales (COREBE y OTNPB) y la COBINABE, por el otro, fue una práctica que permitió la toma de decisiones adecuadas a las necesidades de la cuenca y contribuyó al avance en el logro de los objetivos del Programa.
- **Trabajo permanente y constante en busca de una buena coordinación y comunicación entre las agencias e instituciones de las jurisdicciones involucradas**, que, por la Constitución o por la legislación federal/nacional de Argentina y Bolivia, tienen el dominio original sobre los recursos naturales en la cuenca, para su activo involucramiento y participación, y para la apropiación de

las iniciativas y acciones estratégicas ejecutadas. Fue complementario a los esfuerzos por el involucramiento de las autoridades políticas con capacidad de decisión en la conducción del Programa, para la identificación y apropiación de las actividades y para garantizar su futura implementación.

- **Búsqueda y flexibilidad del PEA Bermejo para su adecuación a los cambiantes escenarios políticos**, generando y promoviendo formalizar, en los marcos legales, instancias de asesoramiento, coordinación y articulación, con visión integral de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y gestión, orientado por objetivos comunes, concretos y alcanzables. La creación de los comités regionales, en particular del CCR, articulando las instituciones responsables de la gestión hídrica de la cuenca como mecanismo básico para el manejo integrado, descentralizado y participativo en la cuenca.
- **Participación del organismo ejecutor regional y organismos ejecutores nacionales, provinciales/departamentales y locales desde el inicio, con papeles bien definidos, actuando con ética subsidiaria**, lo que evitó sustituir roles protagónicos de actores locales, provinciales/departamentales, regionales y nacionales en la preparación y ejecución del Proyecto.
- **Enfoque y práctica de participación de los actores sociales involucrados desde la identificación de las acciones estratégicas** a ejecutar, partiendo de un diagnóstico de la realidad reali-

zado en conjunto por ambos países, tomando la cuenca hidrográfica como una unidad, y alimentado desde bases científicas y técnicas, validadas con el compromiso de las instituciones jurisdiccionales responsables, las organizaciones sociales y las comunidades involucradas.

- **Identificación de las necesidades de fortalecimiento institucional en función de los objetivos y actividades concretas a ser ejecutadas por el Programa** y sus posibilidades financieras. El proceso de construcción de las capacidades locales, provinciales/departamentales y regionales de gestión de la cuenca en la toma de decisiones, con atención a la implementación de las acciones estratégicas que impulsó el Programa.
- **Esfuerzos por dar fundamento científico y técnico a las acciones estratégicas definidas**, buscando la articulación con las instituciones ejecutoras y el involucramiento de las instancias especializadas de las universidades e institutos de educación o investigación locales, lo que no sólo dio fundamento a las acciones estratégicas del PEA, sino que fortaleció en la gestión concreta a estudiantes, docentes e investigadores en temas propios, de interés local, regional y global (por ejemplo, temas de aguas subterráneas, manejo integrado de microcuencas, monitoreo de la calidad del agua). Su complementación, en casos de temas de interés global, con la participación de experiencias mundiales y regionales relevantes por sus conocimientos científicos y técnicos y por haber llevado adelante experiencias similares (por ejemplo, Seminario Interna-

cional de Erosión y Sedimentos, consultorías internacionales sobre riesgo hídrico, redes hidrometeorológicas, Sistema Integral de Información Ambiental).

- **Puesta en valor de los saberes y conocimientos propios de las comunidades locales** y de los conocimientos y derechos ancestrales, sistematizando e integrando sus aportes con los del sector técnico-académico, e incluyéndolos como valores para considerar y respetar en las acciones estratégicas del Programa. La identificación temprana de las acciones a través de los instrumentos adecuados en consideración a los conocimientos, actitudes, prácticas, creencias, percepciones e imaginarios de los actores sociales.
- **Trabajar combinando acciones estratégicas institucionales estructurales, articuladas con acciones de carácter piloto, demostrativas**, que pueden ser ampliadas y/o replicadas en la cuenca con mayor cobertura para resolver problemas prioritarios más amplios, o aprovechar oportunidades para el desarrollo sostenible al momento de contar con recursos financieros y técnicos mayores a los del PEA.
- **Búsqueda de coherencia, concordancia y articulación en las diversas escalas de las acciones estratégicas** del PEA con las diferentes instancias institucionales involucradas jurídicamente: local, provincial/departamental, nacional, regional e internacional. El involucramiento activo de las municipalidades como autoridades locales y co-

necedoras de la problemática ambiental de los recursos naturales en el territorio.

- **Generación y/o recopilación analítica de información básica faltante, necesaria para la gestión sostenible de los recursos naturales.** Buscar la forma de hacerla permanente, actualizada y en tiempo real, como fueron el montaje y puesta en operación de la Red Hidrometeorológica y Sedimentológica y la información resultante del Monitoreo de la Calidad del Agua. Ponerla accesible a los usuarios clave y a la población en general.
- **Ejecución con fundamento en una estrategia de comunicación** concebida desde temprano en la fase de ejecución del Proyecto y ajustada en su desarrollo, orientada al conocimiento del papel y las funciones de la COBINABE para el fortalecimiento de su identidad y la institucionalidad de la cuenca, accesible y transparente. Priorización en el tiempo de la comunicación interna entre los actores jurisdiccionales y binacionales, para que la comunicación se constituya en una tarea colectiva que no recaiga sólo en algunos niveles

de gestión. Trabajo en función de una estrategia de comunicación interna, coherente con la esencia y los objetivos del Programa, realista y técnicamente bien formulada, aceptada por los actores internos, creíble en términos de fondo y forma, vinculada a la promoción de la educación y la participación pública para un “cambio de mentalidad” a fin de ejecutar las actividades en forma integrada y concertada por parte de las diferentes instancias actuantes, no tal cual la costumbre. Incorporación del Sistema de Información Ambiental Integral, con una página web interactiva que incluyó los trabajos realizados por el PEA e integró la información hidrometeorológica y de calidad del agua de la cuenca.

- **Introducción de acciones de ordenamiento territorial sobre la base de una zonificación ecológica,** y la participación de los actores involucrados de las diferentes instancias jurisdiccionales actuantes en la cuenca, tomando en consideración los factores determinantes del uso del suelo, el riesgo hídrico y la protección de los recursos naturales.

## 5. Principales conclusiones

En términos generales, los productos y resultados propuestos por el PEA Bermejo para la Componente de *Desarrollo y Fortalecimiento Institucional* fueron alcanzados, más allá de los importantes problemas sorteados y los tiempos adicionales consumidos en su logro. Las actividades de esta Componente constituyeron la columna vertebral que estructuró la ejecución del PEA en su conjunto.

Desde el inicio del proceso, el PEA Bermejo se encontró con una compleja situación institucional, no carente de conflictos interjurisdiccionales que fueron un obstáculo serio a salvar para su normal ejecución y, por ende, para poner en acto una gestión sustentable e integrada del recurso hídrico como factor catalizador del desarrollo sustentable de la Cuenca Binacional del Río Bermejo. El Programa logró, a pesar de ello, insertarse en esa intrincada trama institucional, adaptando su estruc-

tura organizativa y la ejecución de sus acciones iniciales, hasta poder modificar la realidad sobre la que se asentó. El Programa y la gestión que lo impulsó y acompañó contribuyeron a proveer un enfoque inteligente, adaptado a la realidad, que evitó, en el marco de la realidad cambiante, el desperdicio de esfuerzos y bienes, y la frustración de iniciativas, a la vez que permitió orientar la mayor cantidad de actividades de la cuenca, o que inciden en ella, hacia la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable.

A la situación de debilidad institucional existente cuando se inició la ejecución del PEA, se sumó el contexto complejo de la institucionalidad de un país de estructura federal como Argentina, en el que las provincias tienen el derecho original sobre los recursos naturales, y donde preexistía la COREBE, como un organismo para la promoción del desarrollo regional, con participación de dos provincias que



no forman parte de la cuenca hídrica. Esta situación hizo particularmente dificultoso armonizar los intereses regionales con los binacionales, y los provinciales argentinos entre sí. El conflicto estuvo latente durante una parte importante del proceso; la constitución del CCR permitió, en los momentos de mayor distanciamiento, ejecutar las acciones propuestas en el PEA, con participación directa de las instancias provinciales partícipes.

La consolidación de la COBINABE como el organismo de la Cuenca Binacional, hipótesis de partida del PEA, en las circunstancias institucionales y jurídicas adversas, requirió de un proceso de flexibilidad y adaptación de las distintas acciones del Programa, a los fines del fortalecimiento del organismo, así como de sus instancias nacionales y regionales. El PEA realizó un aporte fundamental al crecimiento, desarrollo y fortalecimiento de la COBINABE, generando, durante su ejecución, la visión de cuenca hídrica binacional. La gestión integrada del recurso hídrico a nivel de la cuenca, objetivo siempre presente durante la ejecución del Programa, no sólo implicó propender a la construcción de obras y ejecutar acciones para el desarrollo físico y económico (acciones de carácter estructural), sino también ejecutar acciones para la protección y el aprovechamiento de los recursos naturales, lo que originó beneficios públicos y privados. La ordenación del territorio, que se realizó puntualmente y en el Departamento de Tarija, incidió en las formas como se orientó el desarrollo de la cuenca y de sus microcuencas, por lo que constituyó una medida no estructural de profundo contenido. La institucionalidad y la legislación del punto de partida, en lo re-

ferido a los recursos hídricos de la cuenca, fue puesta en juicio y entró en crisis, lo que abrió espacios para una nueva institucionalidad de cuenca, que se vio favorecida por los cambios dados, en el nivel nacional, en los dos Estados durante el transcurso de los años de implementación del PEA.

Los proyectos del PEA mejor aceptados fueron aquellos cuyos objetivos coincidieron con los intereses y políticas públicas del país o de la provincia o departamento donde se aplicó, y donde además el tema estuvo en la agenda pública. No resultó clara la concertación de intereses y la clarificación de los roles que le competía a cada autoridad nacional y local, y dentro de ellas, al organismo adecuado, para aplicar las recomendaciones y acciones programadas. El fortalecimiento institucional de COBINABE, planteado en el ProDoc, no se armonizó inicialmente en el caso argentino con el de COREBE, generándose un conflicto que buscó superarse con la creación del CCR. La flexibilidad del PEA permitió adaptarse a las condiciones locales, evitando la imposición de criterios (técnicos, económicos y sociales) por parte de las consultorías externas, lo que le permitió sortear fuertes controversias. Tanto Bolivia como Argentina afrontaron, en los años de implementación del PEA, profundas crisis sociales y económicas y transformaciones político-institucionales; ello requirió flexibilidad al PEA, de acuerdo con el nivel de organización y estabilidad política y económica de los países beneficiarios, buscando adaptar las actividades en condiciones desfavorables.

Las orientaciones y metodología de trabajo aplicada resultaron relevantes para la promoción y el

**El Programa logró un marco institucional que estimuló el diálogo y la coordinación entre las entidades directamente relacionadas con el manejo y la gestión de los recursos hídricos, como también con otras entidades de carácter sectorial vinculadas o directamente afectadas por la ejecución del Programa. En este sentido, la creación de comités o comisiones de cuenca, agrupando a distintos sectores y grupos interesados, facilitó las acciones de coordinación y programación necesarias, no solamente para la ejecución de actividades, sino también para la gestión de recursos hídricos en general.**

---

mantenimiento de la apropiación del PEA Bermejo por parte de los beneficiarios y actores institucionales que estuvieron involucrados en la preparación y en la ejecución del Programa. A pesar de las dificultades jurídico-institucionales iniciales, el Programa logró un marco institucional que estimuló el diálogo y la coordinación entre las entidades directamente relacionadas con el manejo y la gestión de los recursos hídricos, como también con otras entidades de carácter sectorial vinculadas o directamente afectadas por la ejecución del Programa. En este sentido, la creación de comités o comisiones de cuenca, agrupando a distintos sectores y grupos interesados, facilitó las acciones de programación y coordinación necesarias, no solamente para la ejecución de actividades, sino también para la gestión de recursos hídricos en general. Fue importante la articulación institucional a través del Comité de Coordinación Regional, con la incorporación de representantes públicos del sector hídrico y del ambiental, lo que significó un progreso en la armonización de intereses y el mejoramiento en las posibilidades de gestión.

La articulación de instituciones de distintos niveles gubernamentales (nacionales, provinciales, municipales y departamentales), así como de los sectores académicos, requirió, con beneficiosos resultados, de un intenso esfuerzo para compatibilizar las necesidades e intereses de las partes con las de la población local. La dificultad planteada en el punto de partida del PEA dejó establecida la importancia de contar con una base legal e institucional para la gestión de los recursos hídricos, teniendo en consideración principalmente lo que respecta a

la relación inseparable entre agua y suelo, la interrelación entre la cantidad y la calidad del agua, la consideración del uso múltiple del recurso en la planificación sectorial y su compatibilización con la gestión ambiental. El Plan de Acción Comunicacional resultó beneficioso, aunque se evalúa como negativa su formulación tardía.

En definitiva, las distintas acciones de *Desarrollo y Fortalecimiento Institucional* ejecutadas tuvieron una base correcta y fueron respuestas en general adecuadas y convenientes, aunque no suficientes, para avanzar en la resolución de los problemas transfronterizos y sus causas, correctamente identificadas en el DAT. El PEA de Corto Plazo permitió introducir una experiencia de gestión integrada instalando acciones en ese sentido y avanzando hacia el desarrollo integral de la cuenca, con atención principal a la relación de aguas y suelos.

De su ejecución se extraen dos conclusiones. La

primera es que los problemas y sus causas principales siguen existiendo y requieren de la continuidad de los esfuerzos iniciados. La segunda conclusión, que converge en el mismo sentido, es que el PEA ejecutado, al haber resultado eficaz en sus acciones prioritarias, es una herramienta que debe ser continuada y profundizada. Estas conclusiones han sido extraídas por ambos países, los que han acordado, en el marco de la COBINABE, plantearse la sostenibilidad de las acciones a través de un nuevo Programa de Gestión Integral de la Cuenca Binacional del Río Bermejo (PROBER), el que surge de la evaluación positiva de lo realizado y del análisis de las lecciones aprendidas, tanto positivas como negativas.

La nueva fase, y la visión del PROBER, buscan consolidar el desarrollo institucional logrado por el PEA Bermejo y atienden al desarrollo de los marcos legales y normativos, junto a los cuerpos legislativos de las jurisdicciones actuantes, para afianzar la institucionalidad que ha sido fortalecida.

# Anexo 1

## FUNCIONES DE LOS TRES COMITÉS CREADOS POR EL PEA BERMEJO

### 1. FUNCIONES ASIGNADAS AL COMITÉ DE COORDINACIÓN REGIONAL -COBINABE

Conforme a lo establecido en la Resolución Nº 05/02 de COBINABE, cada integrante del Comité de Coordinación Regional circunscribe su actividad a la jurisdicción provincial, prefectura o municipio a la que pertenece; sin perjuicio de que, cuando integra el Comité, forma parte de un cuerpo colegiado.

El **Comité de Coordinación Regional** tendrá las siguientes funciones:

- *coordinar* los distintos esfuerzos en las jurisdicciones de cada uno de los miembros del Comité, en las áreas gubernamentales que competen a la cuenca –recursos naturales y recursos hídricos, medio ambiente, participación pública– y buscar de promover la inserción de los ejes del PEA Bermejo en las políticas provinciales y regional;
- *apoyar* con la infraestructura y recursos humanos disponibles en cada jurisdicción la eficaz concreción de los diferentes Proyectos del PEA Bermejo que se hallen en ejecución, en cumplimiento de sus objetivos;
- *procurar* que en la implementación de las distintas acciones que se instrumenten para la ejecución de los Proyectos, se obtenga la mayor cooperación posible entre los diversos estamentos de cada Estado provincial que participa en el PEA Bermejo;
- *promover* la adhesión local a los proyectos que

competen al PEA Bermejo para impulsar el mejor conocimiento de los ejes de dicho Programa;

- *facilitar* las tareas de las autoridades de la Comisión Binacional y de las Unidades Técnicas de Coordinación, como así también las de los consultores o las de las instituciones que estén realizando actividades del PEA Bermejo;
- *receptar* las eventuales inquietudes tanto de los representantes de la comunidad como las de las autoridades gubernamentales cuyas áreas de competencia respondan a los ejes estratégicos del PEA Bermejo, las cuales serán consideradas en el ámbito del Comité y posteriormente elevadas a la CB;
- *supervisar* la participación provincial en los compromisos con la CB en la ejecución del PEA Bermejo;
- *cooperar* con las autoridades de la CB del PEA Bermejo en el cumplimiento de las normas y la transparencia de la ejecución de los proyectos del PEA Bermejo;
- *mantener* una interrelación permanente con el Comité Interministerial con el propósito de trasladar hasta el nivel nacional las realidades locales, regionales y subregionales y sus diferentes problemáticas vinculadas a los ejes del PEA Bermejo, y el “Manejo de Cuenca”;
- *recomendar* sugerencias a cada una de las jurisdicciones provinciales a las que pertenecen los

representantes, para lograr el desarrollo en los diversos ámbitos involucrados en la CBRB;

- *elegir* a la Comisión Binacional el seguimiento, los problemas y las propuestas para un mejor funcionamiento o desarrollo del PEA Bermejo.

## 2. FUNCIONES ASIGNADAS AL COMITÉ ASESOR REGIONAL-COBINABE

*Art. 5*

*Serán funciones del **Comité Asesor Regional**:*

- *recoger las opiniones e insumos de los actores de la cuenca respecto de las actividades del PEA, coadyuvando en la definición de enfoques, prioridades y cursos de acción a seguir;*
- *concienciar, impulsar y difundir en la comunidad de la cuenca los ejes del PEA Bermejo, tales como: medio ambiente, recursos naturales e hídricos, desarrollo sostenible y participación ciudadana.*
- *intercambiar información y experiencias en los temas relacionados con los proyectos del PEA Bermejo, con el objeto de aportar ideas que optimicen los resultados y/o posibiliten la réplica en la región de aquellos proyectos exitosos;*
- *fomentar la instrumentación de una Red de Información que abarque a todos los organismos públicos y privados locales, subregionales, regionales, nacionales e internacionales, cuyo contenido esté vinculado al manejo integral de la cuenca;*
- *facilitar la participación activa de la sociedad*

*civil para identificar, promover y defender la gestión integrada, racional, múltiple de los recursos de la Cuenca del Río Bermejo que promueva el desarrollo sustentable de la misma;*

- *alentar la implementación de mecanismos de comunicación entre instituciones gubernamentales y de la sociedad civil que permitan capitalizar y sostener la información y experiencia colectada en el PEA;*
- *receptar y responder toda consulta que le sea girada por el PEA Bermejo sobre temas competentes a las diversas áreas involucradas en la cuenca, tales como medio ambiente, recursos naturales incluyendo los hídricos, desarrollo sostenible y participación pública, que permita explorar nuevas ideas que enriquezcan las acciones del PEA Bermejo.*

### 3. FUNCIONES ASIGNADAS AL **COMITÉ INTERMINISTERIAL-COBINABE**

Al **Comité Interministerial** le corresponde:

- *receptar las demandas de la problemática y de las realidades de cada jurisdicción que nuclea la cuenca;*

- *brindar la correspondiente información para evitar superposiciones y optimizar los recursos económicos y profesionales con los que cuenta;*
- *apoyar la movilización de las inversiones identificadas que se puedan aportar tanto para el desarrollo como para la gestión de la CBRB;*
- *canalizar la difusión de los resultados y de las recomendaciones de los proyectos ejecutados por el PEA Bermejo a las distintas áreas gubernamentales a nivel nacional;*
- *elevar propuestas y/o recomendaciones a la CB a los efectos de vincular proyectos nacionales y binacionales que permitan optimizar los recursos de la cuenca;*
- *promover las acciones tendientes a lograr que el “Manejo de Cuenca” alcance los niveles de las políticas de Estado;*
- *internalizar las propuestas del PEA Bermejo dentro de las estructuras gubernamentales a nivel nacional de ambos países.*



# Siglas y Abreviaturas

<b>AFIN</b>	Asociación de Apoyo a la Facultad de Ingeniería - Universidad Nacional del Nordeste - Provincia del Chaco - Argentina	<b>ISARM</b>	Naturales - Universidad Nacional de Salta - Argentina Internationally Shared Aquifer Resources Management
<b>APA</b>	Administración Provincial del Agua Provincia del Chaco – Argentina	<b>NOA</b>	Noroeste Argentino
<b>CAR</b>	Comité Asesor Regional	<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>CB</b>	Comisión Binacional	<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>CBC</b>	Comité Binacional de Coordinación	<b>OTNPB</b>	Oficina Técnica Nacional de los Ríos Pilcomayo y Bermejo -Bolivia
<b>CBRB</b>	Cuenca Binacional del Río Bermejo	<b>Pcia.</b>	Provincia (Argentina)
<b>CCR</b>	Comité de Coordinación Regional	<b>PEA</b>	Programa Estratégico de Acción
<b>CD</b>	Comité Director del PEA Bermejo	<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>CI</b>	Comité Interministerial	<b>PROBER</b>	Programa de Gestión Integral de la Cuenca Binacional del Río Bermejo
<b>CIC</b>	Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata	<b>ProDoc</b>	Documento de Proyecto del PEA Bermejo
<b>COBINABE</b>	Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija	<b>RBYun</b>	Reserva de Biosfera de Las Yungas
<b>COFEMA</b>	Consejo Federal de Medio Ambiente – Argentina	<b>SEMADES</b>	Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable - Provincia de Salta – Argentina
<b>COHIFE</b>	Consejo Hídrico Federal – Argentina	<b>SIGBermejo</b>	Sistema de Información para la Gestión de la Cuenca del Río Bermejo
<b>CONIAG</b>	Consejo Interinstitucional del Agua - Bolivia	<b>SPAP</b>	Servicio Provincial de Agua Potable - Provincia de Formosa - Argentina
<b>COREBE</b>	Comisión Regional del Río Bermejo (Argentina)	<b>SUNIBRON</b>	Superior Unidad Bromatológica Provincia - Provincia de Jujuy - Argentina
<b>DAT</b>	Diagnóstico Ambiental Transfronterizo	<b>UGICH</b>	Unidad de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas - Provincia de Jujuy - Argentina
<b>DDS/SG OEA</b>	Departamento de Desarrollo Sostenible / Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos	<b>UNSA</b>	Universidad Nacional de Salta – Argentina
<b>EIA</b>	Evaluación de Impacto Ambiental	<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>FERINOA</b>	Feria Internacional del Norte Argentino	<b>UPCA</b>	Unidad Provincial Coordinadora del Agua - Provincia de Formosa Argentina
<b>FMAM</b>	Fondo para el Medio Ambiente Mundial/GEF		
<b>GEF</b>	Global Environment Facility / FMAM		
<b>INA</b>	Instituto Nacional del Agua – Argentina		
<b>INASLA</b>	Instituto de Aguas Subterráneas para Latinoamérica - Facultad de Ciencias		

Este libro se terminó de imprimir en Buenos Aires,  
en los talleres de Artes Gráficas PAPIROS,  
en mayo de 2010







PEA  BERMEJO  
PROGRAMA ESTRATÉGICO  
DE ACCIÓN PARA LA CUENCA  
BINACIONAL DEL RÍO BERMEJO



ARGENTINA



BOLIVIA

COMISIÓN BINACIONAL PARA EL  
DESARROLLO DE LA ALTA CUENCA DEL RÍO  
BERMEJO Y EL RÍO GRANDE DE TARIJA

**COBINABE**



**FMAM - GEF**  
FONDO PARA  
EL MEDIO AMBIENTE  
MUNDIAL



**PNUMA - UNEP**  
PROGRAMA DE LAS  
NACIONES UNIDAS PARA  
EL MEDIO AMBIENTE



**OEA - OAS**  
ORGANIZACIÓN  
DE LOS ESTADOS  
AMERICANOS