

EL NUDO GORDIANO DE LA GOBERNANZA DEL AGUA EN ARGENTINA

González Aubone, Fernando - INTA - EEA, San Juan

*Dedicado a la memoria de Omar Miranda.
Amigo y consejero, quien me enseñó a desafiar,
intelectualmente, todo lo establecido*

1. INTRODUCCIÓN

1.1. ¿Qué es un Nudo Gordiano?

El origen del término Nudo Gordiano se remonta a un capítulo en la vida de Alejandro Magno, cuando hacia el año 333 AC llegaba a la ciudad de Gordio, capital del Reino de Frigia. Allí, había un antiguo carro con su yugo todavía atado por «varios nudos tan fuertemente enredados que era imposible ver cómo habían sido realizados». La tradición sostenía que quien pudiese desenredarlos conquistaría toda Asia (Andrews, 2016).

El impetuoso Alejandro quedó inmediatamente «atrapado en el ardiente deseo» de desatar aquel nudo y, luego de intentarlo sin éxito, desenvainó su espada y exclamando «es lo mismo cortarlo que desatarlo» lo cortó de un mandoble. Esa noche hubo una tormenta de rayos, simbolizando que Zeus estaba de acuerdo con la solución (Cantor, 2005). Alejandro conquistó Persia y su gesto ha servido de metáfora de todo lo que conviene resolver tajantemente, sin contemplaciones, de una forma novedosa (Blogolengua, 2009). Así fue entendido por Fernando el Católico, quien no pudiendo «por maña y destreza destejer la liga de los príncipes», hizo de la frase «tanto monta cortar como desatar» su lema personal. Fernando se casó con Isabel, uniendo los Reinos de Castilla y Aragón. Los Reyes Católicos completaron la Reconquista de España y financiaron los viajes de Cristóbal Colón hacia el Nuevo Mundo, iniciando una dinastía que llevó a Felipe II a exclamar «en mi imperio nunca se pone el sol» (Ibid.).

Pero hay críticos con este método, como Norberto Bobbio, a quien se le atribuye la frase «para deshacer nudos, hace falta inteligencia; para cortarlos, basta una espada» (Ibid.).

William Shakespeare parece haberlo entendido de este modo, ya que en su obra Enrique V de Inglaterra, destaca al personaje por su habilidad para «desatar» nudos gordianos, cuando de política se trata. Enrique, como estadista, consiguió reivindicar para Inglaterra posesiones francesas, combinando estrategias militares y

políticas, como su matrimonio con la princesa Catalina de Valois, hija del rey Carlos VI de Francia (Berman, 1962).

Vladimir Suarez reflexiona sobre esto con la frase «Jamás rompas todo aquello que puedas desatar». La misma impone un concepto más “abarcativo” a la solución del nudo gordiano y nos induce a adoptar una actitud más creativa, y si se quiere contemplativa, respecto del problema que nos plantea una situación determinada. Establece un parámetro superador tanto a las relaciones interpersonales como comunitarias respecto a salidas personalistas e intemperantes, que permitan el desarrollo colectivo (Suarez, 2008).

1.2. Alcance del trabajo

En general, entonces, un Nudo Gordiano se interpreta como «un problema intrincado; especialmente un problema insoluble en sus propios términos»¹. También suele utilizarse para referirse a «lo esencial de un asunto que es difícil de comprender y, por tanto, resolver sus implicaciones»². Esta segunda concepción del Nudo Gordiano, más meditativa y dialoguista, como veremos más adelante, es compatible con los Modelos de Gobernanza del Agua, que analizaremos.

En este trabajo nos hemos propuesto presentar un análisis minucioso, en primer lugar, del valor del agua desde un punto de vista funcional moderno, con el consecuente impacto en lo jurídico. En segundo lugar, se busca comparar los arreglos institucionales y modelos de Gobernanza vigentes en Argentina, en relación al paradigma imperante a nivel mundial. El tercer tema, que se corresponde con la tesis del trabajo, se esmera en mostrar la distorsión notable que existe entre los Modelos de Gobernanza «posibles», de acuerdo a nuestro análisis, y la realidad de las normas de uso institucionalizadas. Prácticas que se basan en una interpretación sesgada del Federalismo, con un enfoque de tipo «dominial» y «recursista», del bien colectivo agua, creando el Nudo Gordiano de su Gobernanza. Ahora comenzaremos indagando sobre el agua y sus funciones.

¹ <https://www.merriam-webster.com/dictionary/Gordian%20knot>

² <http://www.blogolengua.com/2009/07/el-nudo-gordiano.html>

2. EL AGUA Y SUS FUNCIONES

2.1. Un recorrido histórico

Para hablar de su Gobernanza cabe primero hacer un recorrido sobre qué es el agua. Para ello, las distintas acepciones intentan ordenarse cronológicamente, en la medida que se le han reconocido funciones y valores más complejos, combinando principios biológicos, sociales, económicos, ambientales, jurídicos y patrimoniales, abordados de manera holística y multifuncional. La Tabla 1 muestra esta evolución:

Gestión hidráulica (recursista y dominial)	Gestión integrada (ecosistémica)
Un Recurso Natural, en principio, renovable	Un Bien Económico
Un elemento vital y ubicuo	Un Bien Ambiental
Un factor de la producción	Un Recurso de Uso Común (RUC)
Un elemento de poder	Un Patrimonio Colectivo
Un Bien de Dominio Público	Un Activo Eco-Social
	Un Derecho Humano fundamental
Un componente del bien colectivo ambiente, de uso común, indivisible y tutelado de una manera no disponible por las partes (CSJN)	

Tabla 1: Evolución del concepto agua desde la gestión hidráulica a la integrada

El agua existe en la naturaleza y podemos usarla para nuestro beneficio; por tanto, el agua es un recurso natural. El Agua además es vital, tanto para nuestra vida como de los animales y plantas. El agua es ubicua, es decir, se mueve y cambia de forma constantemente, creando un ciclo natural. Las demarcaciones hidrográficas, en ese aspecto, han servido para desarrollar el concepto de cuenca como unidad de gestión. El agua también es un factor de la producción, es decir, sirve para producir bienes y servicios. La «hipótesis hidráulica» (Wittfogel, 1966), identifica al regadío como el primer eslabón en la generación de excedentes económicos y las estructuras sociales para controlar dicho proceso productivo. El dominio particular o individual sobre el agua, entonces, ha servido como fuente de ordenamiento y poder a través del control de las obras hidráulicas. Hasta bien entrado el siglo XX, la escasez de agua se percibía como un problema de disponibilidad espacio temporal y la noción de ambiente poco se preocupaba por su vulnerabilidad ante prácticas extractivas y, mucho menos, por el cambio climático.

No fue hasta el Congreso Internacional sobre Agua y Ambiente, en Dublín, en 1992, que conceptos de gestión se incorporaron en varias dimensiones multidisciplinares: gestión integrada y sostenible (Principio Ambiental), gestión participativa y local (Principio Institucional), gestión eficiente y equitativa (Principio Económico) y gestión inclusiva (Principio de Género). A esta Declaración de Dublín, ya como nuevo paradigma, le siguió el concepto empírico de Gestión Integrada de los RRHH (GIRH), definido como:

Un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinada del agua, la tierra y otros recursos relacionados, para maximizar la resultante económica y el bienestar social, de un modo equitativo y sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales (GWP, 2018).

2.2. Hacia una nueva cultura

Quizás sea la Directiva Marco (europea) sobre el Agua (DMA) la primera norma para un conjunto de Estados que involucra el concepto de GIRH. La DMA establece un marco jurídico para proteger y regenerar el agua y garantizar su uso sostenible. Su denominación oficial es «Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas».

La DMA (Comisión Europea, 2008) establece un enfoque innovador, basado en las cuencas hidrográficas y otras unidades naturales. En su artículo 3º, insta a la creación de demarcaciones hidrográficas internacionales y a la coordinación del trabajo entre ellas. Además, fija los plazos a los Estados para alcanzar objetivos medioambientales. Establece una serie de principios de gestión, incluida la participación pública en la planificación e integración de enfoques económicos, como la recuperación de costes de los servicios relacionados con el agua. Estos principios son:

- Principio de sostenibilidad (gestión ecosistémica e integrada de las demandas)
- Principio de racionalidad económica y recuperación de costes
- Principio de precaución y adaptación
- Principio de no deterioro
- Principio de gestión participativa

La DMA en su primer considerando declara que «el agua no es un bien comercial como los demás, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal». Los movimientos europeos autodenominados «Hacia Una Nueva Cultura del Agua» argumentan que el valor patrimonial otorgado convierte al agua en un «activo eco-social». El documento *Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua*, firmado en Madrid por científicos y expertos de 16 países, en febrero de 2005, expresa que:

Es necesario conceptualizar y valorar el agua, no como un simple recurso productivo, sino como un activo eco-social, donde la raíz «eco» expresa al tiempo valores económicos y ecológicos, lo que implica pasar de un enfoque de gestión del agua como recurso a un enfoque de gestión ecosistémico, mucho más complejo. La nueva DMA, vigente hoy en la UE, asume esta nueva perspectiva. Esta es su coherencia y espíritu (FNCA, 2005).

2.3. Aspectos jurídicos

Estos conceptos han influido directamente en los aspectos jurídicos del agua. Mientras que la vieja cultura hidráulica del agua requería su definición como un bien de dominio individual (en general público), la actual tendencia procura separar los derechos de uso de la propiedad, y someterlos a concesiones por tiempo limitado. Por tanto:

El nuevo papel del Estado ya no pasa por la propiedad sino por ser el custodio del recurso; esto es, marcar las reglas democráticas para dar prioridad a las necesidades del ecosistema y los usos de interés general. Bajo esta lógica contundente el agua se considera un patrimonio colectivo, con el correspondiente impacto en lo jurídico (Ibid.).

Federico Aguilera Klink, profundiza sobre estos conceptos, sosteniendo que:

La gestión del recurso natural agua se relaciona con las funciones que desempeña. Cuando una función se produce en detrimento de otros usos deseables o de posibles usos futuros, se incurre en un costo, entendido como pérdida, temporal o definitiva, de una función. Así pues, un recurso sólo sigue siéndolo si posee la calidad adecuada para cumplir sus diferentes funciones. Esa competencia entre funciones muestra claramente su interdependencia y, al mismo tiempo, la necesidad de apropiarse de ecosistemas y no de recursos naturales; por eso, estudiar la gestión del agua implica estudiar la gestión del territorio y del ambiente (Aguilera, 2007).

En otro trabajo. el mismo autor expresa que:

El rol jurídico de esta cultura supedita la lógica del agua como recurso natural a la función eco-social, sin entrar en conflicto en la medida que el marco institucional reconozca este rol superior. Así, el agua no sólo es esencial para la supervivencia biológica, sino que es una condición necesaria del desarrollo y sostenimiento de la economía y de la estructura social que hacen posible la sociedad (Aguilera, 2000).

Como veremos más adelante, pareciera que Aguilera Klink se basase en el Art. 75 de la Constitución Nacional (CN) al escribir estas líneas.

2.4. La Tesis del Nudo Gordiano

Nuestra tesis sostiene que el agua es un componente fundamental del ambiente. Y como sociedad, debemos mantenerla en estado saludable. Algo básico para los marcos jurídicos, o si se quiere ser más “abarcativo”, los diseños institucionales que hacen a su Gobernanza. Desde la mencionada CN, los tratados internacionales que ésta incorpora y hasta las leyes que a la sazón ha sancionado el Congreso, este trabajo demostrará que Argentina cuenta con un orden jurídico moderno y compatible con la nueva cultura del agua. Coherencia que reflejan repetidas sentencias de la CSJN. Sin embargo, sostenemos que aún predomina un «discurso institucional hidráulico» fuertemente arraigado que, lamentablemente, soslaya principios básicos para la implementación de la GIRH. Los argumentos que sostienen este discurso, y el consecuente Nudo Gordiano, son históricos y se escudan en la interpretación parcial y sesgada del régimen federal argentino.

3. LA GESTIÓN DEL AGUA

3.1. El factor humano

Para aquellos aún escépticos sobre lo que está en juego, y las consecuencias de sostener un discurso institucional hidráulico, de tipo dominial y recursista, vale recordar algunas contradicciones del comportamiento humano, cuando actúa de forma individualista.

3.1.1. El mapa no es el territorio

Cabe recordar al polaco Alfred Korzybski y su célebre frase «el mapa no es el territorio». En su teoría de la «semántica general», el filósofo sostiene que las estructuras (mentales) limitan nuestro conocimiento directo del mundo, recurriendo a abstracciones de la realidad (o reaccionando ante ésta) configurando mapas. Ya que esas percepciones (entendimiento) carecen en ocasiones de similitud con lo que está

pasando realmente (hechos), la teoría recomienda entrenar lo que llama «conciencia de la abstracción» como herramienta para modificar la manera en que interactuamos con el mundo.

La relación territorio-mapa, entonces, vincula un territorio geográfico con un mapa del mismo. Por tanto, si como objeto de gestión ambiental de las aguas, una demarcación política (el mapa) es una abstracción de una realidad (el territorio), es esperable que, por ejemplo, los gobiernos provinciales en un sistema federal como el argentino, reaccionen con esa lógica. Creemos que esta reflexión sirve para iniciar el análisis de este trabajo, aportando evidencias de las limitaciones mentales que impiden gestionar el ambiente, único medio donde desarrollar nuestras vidas y de las futuras generaciones.

3.1.2. La Tragedia de los (recursos) Comunes

A partir del ensayo «la Tragedia de los Comunes», distintos enfoques de la Teoría de la Acción Colectiva han hecho hincapié en los problemas de cooperación como limitantes de la explotación racional y sostenible de los Recursos de Uso Común (RUC). Veamos:

Imagine un pastizal abierto para todos. Es de esperarse que cada pastor intente mantener en esos recursos comunes tantas cabezas de ganado como le sea posible. Este arreglo puede funcionar razonablemente bien durante siglos, mientras el número de animales esté por debajo de la capacidad de carga de las tierras. Sin embargo, en algún momento se llegará al punto donde la lógica inherente a la explotación de los recursos comunes, inmisericordemente, genere una tragedia (Hardin, 1968).

Como cada pastor busca maximizar sus ganancias, consciente o inconscientemente, se pregunta cuál es la consecuencia de aumentar un animal más a su rebaño. Así concluye que la decisión más sensata es añadir otro animal, y otro más. Pero ésta es la conclusión de todos los pastores que comparten esos recursos comunes. Y de ahí la tragedia, provocada por varios individuos, motivados por el interés personal y actuando racionalmente, destruyendo un recurso compartido limitado, aun cuando no está en su interés que tal destrucción suceda. Los individuos, entonces, tienden a aumentar su comportamiento egoísta cuando se enfrentan a situaciones de escasez, involucrándose en acciones no cooperativas y consecuentemente, sobreexplotando el bien.

3.1.3. El dilema del prisionero

La Teoría de Juegos aporta el clásico Dilema del Prisionero para sostener que, a menos que exista un amplio grado de confianza entre los actores, la estrategia dominante es la no cooperación, a pesar de producir peores resultados tanto para el grupo como para los individuos, en comparación a una estrategia cooperativa (Wade, 1996).

El dilema plantea las opciones de dos sospechosos de robo bajo arresto, separados para su interrogatorio. Si uno confiesa y su cómplice no, el cómplice será condenado severamente y el primero será liberado. Si uno calla y el cómplice confiesa, el primero recibirá la pena severa y será el cómplice quien salga libre. Si ambos confiesan, los dos recibirán una pena intermedia. Y si ambos lo niegan, sólo recibirían una pena menor.

Esta historia enseña que, dados un sistema y su conjunto de actores implicados, las estrategias cooperativas son más eficientes que las individualistas. Es decir que las acciones coordinadas de cooperación maximizan la utilidad global de un sistema. Acción que implica sacrificios individuales en favor del bien común y la confianza en que todos cumplan su parte. Caso contrario, el incentivo a no cooperar es dominante.

3.2. Los Modelos de Gobernanza

Para definir Modelos de Gobernanza del Agua, analizaremos por separado tres conceptos que, aplicados al tema, se interrelacionan entre sí formando una tríada interdependiente: GIRH, Institucionalidad y la propia Gobernanza. En términos futbolísticos, la GIRH sería la «meta», es decir la portería donde anotar los goles. La institucionalidad, por su parte, sería «las reglas del juego», indicándonos lo que está permitido o no para conducir la pelota a la meta y las penalizaciones por su no cumplimiento. Y la Gobernanza, involucraría a los jugadores y la estrategia de juego. Estos tres elementos son necesarios para jugar, y eventualmente ganar, el partido donde el agua, como lo ha determinado la CSJN, se juega su rol de «componente del bien colectivo ambiente, de uso común, indivisible y tutelado de una manera no disponible por las partes».

3.2.1. La GIRH

Ya hemos mencionado que la GIRH se refiere al recorrido para alcanzar la meta, pero nada dice sobre los medios para llegar a ella. Esta meta ha quedado plasmada en los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), iniciativa firmada

en septiembre de 2015 por 193 Estados miembros de la ONU en el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (PNUD, 2015). El ODS 6 establece «Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos los ecosistemas vitales», siendo la meta 6.5 «para 2030, poner en práctica la GIRH a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda».

3.2.2. La Institucionalidad

La institucionalidad es determinada por el conjunto de normas «de uso» percibidas y aceptadas por la sociedad en su conjunto. Instituciones no son las organizaciones ni tienen que ser ley (aunque las incluyen), estar escritas o agradar a la mayoría de esa sociedad. Tampoco es requisito que sirvan al bien común. Autores neo institucionalistas, justifican el desarrollo relativo entre estos por el tipo de instituciones que evolucionan a través de su historia, pudiendo ser de tipo extractivas o inclusivas (Acemoglu, 2012).

Elinor Ostrom, autora neo institucionalista que ganó el Premio Nobel en 2009, estudió exhaustivamente el rol de las instituciones para el gobierno de los RUC, en particular el agua y los sistemas de riego. Los RUC son definidos como bienes cuyo uso por una persona subtrae del (o disminuye el) uso por otros y donde, por su propia naturaleza, su asignación se ve altamente rivalizada por la dificultad de excluir usuarios. Ostrom entiende por institucionalidad al conjunto de normas que rigen un RUC, concepto que va más allá de la existencia de una organización formal, en el sentido de una figura jurídica determinada. Además, dichas normas, para ser efectivas, deben ser percibidas y aceptadas por los usuarios (Gonzalez Aubone, 2014). De estos conceptos surge que la propia Elinor Ostrom afirme que las instituciones son «las reglas del juego» (Ostrom, 1990).

3.2.3. La Gobernanza

El término Gobernanza, comenzó a usarse a finales del siglo pasado para describir el proceso de retracción del Estado, impulsado por las reformas neoliberales de Ronald Reagan y Margaret Thatcher. La esencia de este proceso supone la transferencia de poder y autoridad desde el Estado Nacional hacia los mercados, la sociedad civil, los tribunales y otros organismos independientes, a diferentes niveles jurisdiccionales (Huitema, 2006).

Por tanto, Gobernanza no es sinónimo de Gobierno sino un:

Complejo proceso que considera la participación a diferentes niveles más allá del Estado, incluyendo leyes, regulaciones, instituciones y todo tipo de interacciones formales e informales que afecten su funcionamiento. Así, acerca las relaciones entre Gobierno y Sociedad fomentando la participación responsable, transparente y con rendición de cuentas (Tortajada, 2010).

La gobernanza del agua es definida, específicamente, como:

Un abanico de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos articulados para desarrollar y gestionar los recursos hídricos y el servicio de suministro de agua a diferentes niveles de la sociedad» (Rogers, 2003).

Una vez definidos y contextualizados los tres componentes de la tríada podemos deducir que los Modelos de Gobernanza del Agua en realidad incluyen a la Institucionalidad como las «reglas de juego» y la GIRH como una «meta». Por eso estos modelos han adquirido gran popularidad para la aplicación práctica de la GIRH. En muchos documentos, las actuales crisis del agua que afectan a casi el 50% de la población mundial son referidas como crisis de Gobernanza (Havekes, 2016). El Centro Holandés para la Gobernanza del Agua (WGC), por ejemplo, ha determinado cinco elementos (*building blocks*) esenciales para construir un buen Modelo de Gobernanza (Ibid.):

- Una organización administrativa de gestión fuerte.
- Un marco normativo sobre el agua integrado y arraigado.
- Un sistema adecuado de financiamiento.
- Un enfoque de planificación sistemático.
- Una participación efectiva de los actores involucrados.

En ese sentido, la institucionalidad hídrica y ambiental en la Argentina (reglas de juego) sostiene un discurso que lamentablemente convierte su Gobernanza en un Nudo Gordiano. Es decir, en un modelo con enunciados basados en abstracciones (mapas) que favorecen la desconfianza, el interés particular y la no cooperación. Esa institucionalidad, sin embargo, resulta ser una construcción mental que pasa de un auditorio a otro y termina siendo percibida como una verdad escrita en piedra. En una oportunidad, un expositor acertadamente se refirió a la GIRH como «algo que todos conocemos, pero nadie ha visto», tradición oral que imprime una mayor fuerza a este Nudo Gordiano.

3.3. El discurso institucional hidráulico

El discurso prevalece por la vigencia de enunciados que se remontan a nuestra historia como nación y resuenan en doctrinas interpretativas sobre la CN, el CCyC y todo el corpus legal vinculado que le es funcional. Por razones expositivas no vamos a detallarlos en este momento, pero gran cantidad de artículos de prensa, documentos de trabajo, ensayos y hasta libros enteros, redundan en expresiones del tipo:

- Argentina es un Estado federal donde las provincias son preexistentes a la Nación.
- Los provinciales conservan para sí la gestión de sus propios recursos naturales.
- El agua (como recurso natural) es «propiedad» de las provincias.
- La reforma al CN de 1994 mantiene y profundiza ese federalismo ¿Cuál?
- El Federalismo es «incompatible» con los Planes de Cuencas y la GIRH
- Los Presupuestos Mínimos Ambientales delegados a la Nación son «mínimos».
- La Nación no tiene jurisdicción sobre la Gestión de Cuencas Interprovinciales.
- Los conflictos deben resolverse por la buena voluntad de las provinciales, o por fallo de la CSJN.

4. AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y AGUA EN ARGENTINA

4.1. Contexto histórico

La publicación *Constitución de la Nación Argentina en Conmemoración del Bicentenario* (1910-2010), compila los textos constitucionales hasta esa fecha. En las palabras preliminares, Ricardo Lorenzetti, presidente de la CSJN en ese momento, explica que:

Las constituciones nacionales han sido siempre un logro en torno al consenso. Un sinónimo del reconocimiento institucional de grupos de personas con intereses disímiles, pero con objetivos y compromisos similares: el esfuerzo encaminado al bien común por sobre la individualidad. La Constitución de la Nación Argentina se inscribe en estos ideales, ya que ha sido fruto del renunciamento en pos del

reconocimiento de la identidad nacional y del sostenimiento de la voluntad de un pueblo en su ejercicio público.

Estas palabras, merecen un repaso de nuestra historia, desde la creación del Virreinato del Río de la Plata, en 1776, hasta la sanción de la Constitución, en 1853. La Cédula Real de creación del virreinato³, por ejemplo, ya daba a algunos territorios el nombre de provincias, agrupadas bajo una jurisdicción única, la del Virrey y la Audiencia, con sede en Buenos Aires. Régimen de intendencias que fue puesto en vigor en 1784 (Luna, 2006).

La revolución de mayo de 1810 en Buenos Aires depuso al virrey Cisneros y nombró «el primer gobierno patrio», reemplazado luego por la Junta Grande, incorporando diputados de las intendencias. El 9 de julio de 1816, en San Miguel de Tucumán, el congreso de diputados proclama la independencia de las Provincias Unidas en Sud América, dando comienzo a la consolidación nacional. Proceso marcado por guerras civiles que disputaban la forma de organización del Estado. Básicamente, una liga de provincias «federales» se negaban a ser administradas por el gobierno «unitario» de Buenos Aires, con un período de anarquía conocido como de las «Autonomías Provinciales», hasta la consolidación de un gobierno nacional tras la batalla de Caseros de 1852 (Ibid).

Este pequeñísimo repaso muestra que los argentinos tenemos un origen común como Nación más allá de una consolidación marcada por la anarquía y las guerras civiles entre facciones opuestas. La propia definición de guerras civiles hace referencia a luchas internas y no entre Estados y, donde, Confederación parece más un nombre simbólico para consagrar el régimen federal constitucional.

Nada más práctico para corroborar esto que asistir a cualquier acto escolar un 25 de mayo o 9 de julio, ver la escenificación y simbología y preguntar a los chicos sobre lo que están celebrando. Actos que son idénticos sin importar la jurisdicción y donde ningún chico mencionará a su provincia. La puesta en escena será el Cabildo de Buenos Aires o la Casa de Tucumán. Los patriotas serán los protagonistas, refiriéndose a todos aquellos que querían una nación libre y soberana. Las festividades provinciales, por el contrario, sólo hacen referencia al día de la fundación de la ciudad capital o algún Santo Patrono.

Dicho esto, y sin querer entrar en un debate jurídico, cabe preguntarse ¿por qué el discurso hidráulico machaca constantemente con la preexistencia de las

³ https://es.wikipedia.org/wiki/Provincias_de_Argentina

provincias a la Nación? Como veremos más adelante, se debe a que cierta doctrina pretende erróneamente, asimilar el término «preexistente» con el de «originario».

Los Artículos 104, 108 y 67 (Inciso 11) de la CN de 1853 expresan que:

Artículo 104: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 108: Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden (...) dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería después que el Congreso los haya sancionado, ni dictar especialmente leyes sobre (...).

Artículo 67: Corresponde al Congreso dictar los Códigos civil, comercial, penal y de minería, sin que (...) alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los Tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones.

Esta constitución no menciona la palabra agua ni los recursos hídricos y tampoco la categoría de recursos naturales. Pero sí habla de la minería, cuya legislación ya aparecía mencionada en el Derecho Unificado por el Reglamento de la Asamblea del año 1813 y las ordenanzas de Nueva España o Nuevo México (Pinazo, 2005). Y establece que el Congreso podrá dictar un código de minería único, sin alterar las jurisdicciones locales.

Dicho código, que rige por la Ley 1919 desde 1887, es muy interesante ya que al ser la minería una actividad de interés público, se basa en un concepto de dominio especial, el «dominio originario». Veamos algunos artículos sobre las minas y su dominio:

Artículo 1: El Código de Minería rige los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales.

Artículo 7: Las minas son bienes privados de la Nación o de las Provincias, según el territorio en que se encuentren.

Artículo 10: Sin perjuicio del “dominio originario” del Estado reconocido por el Artículo 7, la propiedad particular de las minas se establece por la concesión legal.

Artículo 11: Las minas forman una propiedad distinta de la del terreno en que se encuentran; pero se rigen por los mismos principios que la propiedad común, salvo las disposiciones especiales de este Código.

Artículo 13: La explotación de las minas, su exploración, concesión y demás actos consiguientes, revisten el carácter de utilidad pública.

Aquí pueden distinguirse tres tipos de dominio: el «dominio originario» estatal sobre el mineral como recurso, el dominio privado de la mina como explotación, que se establece por concesión, y el dominio del terreno donde se encuentran las dos entidades anteriores. Marcos Rebaso (Rebaso, 2012), explica que el dominio originario de un recurso se refiere a la soberanía estatal sobre el territorio y no se vincula con la propiedad del recurso. Es decir que se trata de la facultad (del Estado) para gestionar los recursos mineros en beneficio del conjunto social (interés público). La CN de 1853 ya establecía que corresponde al Congreso dictar el Código de Minería, y éste delega su aplicación a las jurisdicciones federales o provinciales, según corresponda.

Entonces, la CN de 1853 se refiere a la minería (el único recurso natural que menciona) encargando al Congreso su legislación. Este código establece que la minería es una actividad de interés público, y que corresponde al Estado (nacional o provincial) el dominio originario del recurso. La jurisdicción como ámbito de aplicación de la ley, por tanto, otorga al Estado un carácter tutelar sobre la explotación del recurso minero, en clara alusión al carácter colectivo de su propiedad.

La alegada preexistencia de las provincias, entonces, es usada para atizar la idea que la «propiedad» de los recursos naturales siempre ha correspondido a las provincias y su administración no es parte de los poderes delegados a la Nación. Esto se contrapone con las evidencias recogidas en este trabajo, ya mucho antes de la reforma constitucional de 1994. Y en todo caso, la nueva CN en ningún caso profundiza sobre esta creencia. Por el contrario, fortalece las competencias federales a través de los Art. 75 y 41, respecto a las cuestiones económicas, sociales y ambientales, en beneficio del del conjunto Nación.

El discurso institucional hidráulico resulta, entonces, casi esquizofrénico cuando los decisores intentan diseñar planes y políticas hídricas nacionales, respetando la unicidad del recurso a nivel de cuencas. Y nos referimos a diseñar porque no es de extrañar que hasta ahora no se haya podido superar la etapa de los anuncios rimbombantes, sin haber llegado a implementarse plan alguno.

Los fragmentos de funcionarios provinciales y nacionales citados anteriormente muestran claramente esta esquizofrenia. Decir lo que debería hacerse para luego justificar una supuesta imposibilidad legal, echándole la culpa al federalismo y la CN, pone en vilo nuestro desarrollo y bienestar y, sobre todo, el de las futuras generaciones.

Aún más grave es verificar que los constituyentes de 1994 legaron una CN con elementos suficientes para una gestión del agua vinculada a sus límites naturales. El Art. 41 CN abre una nueva dimensión, concomitante al nuevo paradigma en el mundo. Esta CN ordena al Congreso sancionar las leyes respectivas y al PE reglamentarlas. Hasta el año 2004, aproximadamente, con la aprobación de las Leyes Ambientales y el Acuerdo Federal del Agua, que constituye el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) e incorpora los Principios Rectores de la Política Hídrica (PRPH), parecía que el país se encaminaba a un diseño institucional moderno. Sin embargo, la Ley 26.438 del 2008, ratifica un COHIFE descafeinado y las leyes ambientales, sobre todo la 25.688 de Gestión Ambiental de la Aguas, nunca fue reglamentada y tiene pedidos de inconstitucionalidad sin resolver.

Se intenta defender la preexistencia de las provincias a la Nación para separar el concepto de «dominio originario» (así todo junto), en dos palabras, «dominio», como sinónimo de «propiedad», y «originario», como sinónimo de «preexistente». Estrategias recursistas que hacen gala de la Tragedia de los Comunes, es decir, «donde varios individuos, motivados por el interés personal y actuando racionalmente, terminan por destruir un recurso compartido limitado...». El eterno conflicto entre Mendoza y La Pampa sobre el río Atuel, que ahora ya se extiende a toda la Cuenca del Desaguadero y Colorado, seguramente hace a Garret Hardin revolverse en su tumba.

4.2. La Constitución Nacional y el CCyC

4.2.1. Los Recursos Naturales

En las siguientes secciones haremos constantes referencias al excelente trabajo de Marcos Rebas y Magdalena García Rossi *El Recurso Agua y la Constitución Nacional* (Rebas, 2015) como sustento jurídico a gran parte de lo que se viene expresando en este ensayo. Indagaremos primero sobre los recursos naturales y luego sobre el agua en particular, en estrecha relación con el ambiente y el desarrollo.

Rebas argumenta, que la caracterización de los recursos naturales tuvo un giro fundamental a partir de la reforma de 1994. La CN crea esta categoría, cuyo

alcance tanto a nivel local como en los estudios comparados, refiere al suelo, el agua, los minerales, la flora y la fauna, y la biodiversidad, entre otros.

Los artículos 41, 75 (varios incisos), 121 y 124 de la CN de 1994 se relacionan con los estos recursos y el ambiente, siendo necesario su interpretación armónica, tendiente a la validez de sus contenidos y a la coordinación entre ellos. Regla obviada y desconocida por algunas doctrinas que reducen la interpretación del art. 124 CN, aislándolo del conjunto de la normativa constitucional o bloque de constitucionalidad federal (Ibid.).

Artículo 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (...). Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural (...).

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales (...).

Este artículo llamado «cláusula ambiental» de la CN se considera central, ya que combina las nociones de un «uso racional de los recursos naturales» con las de «satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras». Además, ordena a la nación sancionar las normas de presupuestos mínimos de protección y de uso racional, que podrán complementarse por las provincias, sin alterar las facultades de jurisdicción que por su naturaleza les corresponden. La delegación de facultades en la nación para establecer las normas principales, generales, básicas o centrales sobre estos recursos es explícita, sin perjuicio de la jurisdicción local para aplicarlas y legislar en particular.

Artículo 75 (varios incisos). Corresponde al Congreso:

Inciso 12: Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, sin que (...) alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones (...).

Inciso 17: Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. (...) Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos

naturales y a los demás intereses que los afectan. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Inciso 18: Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias (...).

Inciso 19: Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional (...). Proveer al crecimiento armónico de la Nación (...); promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (...).

El inciso 12 remite a disposiciones especiales delegadas con relación al agua, a través del Código Civil. El inciso 17 garantiza la participación de los pueblos originarios en la gestión de los recursos naturales. Los incisos 18 y 19, denominados «cláusulas de progreso», remiten a las nuevas condiciones del progreso humano y económico (Ibid.).

Artículo 121: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 124: (...) Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

La primera conclusión es considerar a la categoría de los recursos naturales desde la perspectiva de los bienes públicos, de la comunidad, con la salvedad de lo que determine la legislación para cada recurso por sus especiales características. Carácter que no implica el «dominio público», sino la jurisdicción para legislar y regular su uso, explotación y disfrute, según los casos. Otra conclusión es que la configuración jurídica particular de los recursos naturales no es homogénea, por su manifestación física en la naturaleza y por los beneficios que aportan a la sociedad.

Así, por ejemplo, en el caso del suelo, su carácter público, es decir, de tutela estatal, debe tener un correlato jurídico con la legislación existente respecto de la propiedad, uso y explotación del suelo en nuestro país.

También está claro que la reforma de 1994, al sancionar su discutida y polémica cláusula del artículo 124 in fine, no pretendió otorgar la propiedad de los recursos naturales, en tanto derecho real, a la nación o a las provincias. Viene esta afirmación de la reforma de 1949 como de la frustrada Convención Constituyente de 1957, donde se estipulaba la «propiedad» de dichos recursos. Por lo tanto ¿Qué sensación de prudencia o autolimitación impulsó a los constituyentes a apartarse de

una idea clara en el derecho como la de la propiedad? ¿Por qué utilizaron el lenguaje de las obligaciones: «corresponde», en lugar del utilizado en los derechos reales, «pertenece»? Se alejaron de la propiedad, que no podrá ya invocarse como atributo del dominio originario.

Los constituyentes dieron vida a nuevas ideas en un marco de coincidencia temporal y de adaptación a la realidad de esa época, mediante los incisos 18 y 19 del artículo 75 CN, que relacionan el «crecimiento armónico de la Nación (...) promoviendo (...) políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones». Ideas específicamente ligadas con los recursos naturales, distribuidos en cada región de manera dispar. Es un llamado a la solidaridad dentro del federalismo, para lo cual el Senado puede promover las medidas apropiadas.

Rebasa resume todo lo expuesto de la siguiente manera:

En conclusión, la Reforma de 1994 ha introducido normas generales sobre los recursos naturales y normas especiales sobre las competencias y la jurisdicción de la nación y las provincias sobre ellos: son disposiciones claras que provienen del juego armónico entre las nuevas normas dictadas en esa oportunidad. De esa interpretación de los textos (...), surgen las siguientes conclusiones:

La nación tiene la jurisdicción para sancionar las normas generales sobre el conjunto de los recursos naturales, y sobre cada uno en particular, en todo aquello que suponga su uso racional y su cuidado para beneficio del conjunto de la sociedad, tanto actual como futura, en especial teniendo presente la preservación de las condiciones naturales y del medio ambiente general.

Dicha legislación general, a su vez, deberá tener presente el “dominio originario” de las provincias, o sea, su capacidad para legislar en su territorio sobre esos recursos, la que no podrá oponerse a aquella normativa nacional y, cuando se trate de temas ambientales, podrá requerir condiciones más exigentes de cuidado y protección.

La legislación nacional también podrá extenderse en sus atribuciones federales en aquellos aspectos particulares delegados al Congreso sobre determinados recursos naturales, normativa de carácter general y de fondo sobre la propiedad, el uso y explotación de los mismos.

Por otra parte, las provincias, en ejercicio del “dominio originario”, tienen la competencia para legislar en particular en sus territorios sobre los recursos naturales existentes, y son responsables en su jurisdicción del cumplimiento de las normas nacionales y locales.

Finalmente, habiendo establecido limitaciones en el alcance del concepto de “dominio originario”, pautando que no se corresponde con la idea de propiedad o dominio en tanto derechos reales, podríamos preguntarnos a quien se adjudica su “propiedad” en nuestro régimen jurídico. Si bien el texto de la CN no tiene una referencia expresa al respecto, podemos interpretar que los tratados internacionales con jerarquía constitucional nos dan una pista para contestar la inquietud. En efecto, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagran en su art. 1º, idéntico en los dos instrumentos, la titularidad de los pueblos sobre los recursos naturales. Estas disposiciones, de alguna manera, resuelven la problemática de esa titularidad: esos recursos suponen beneficios generales para las comunidades y el pueblo de cada nación, en esta idea, sería el titular en su territorio, en sintonía con el art. 75, inc. 19, de la CN.

4.2.2. El Agua

Rebasa luego continúa su análisis jurídico del agua como recurso natural.

Sin duda es el art. 41 CN el más relevante al respecto, poniendo al agua como un recurso natural protegido. Es sobre el mismo que deben agregarse las otras disposiciones constitucionales referidas a los recursos naturales que se entienden en armonía con aquel: el art. 75, inc. 12, 17, 18 y 19; y el art. 124 CN. Caracterización que debe analizarse también frente a lo establecido en el CC, además de otras normas, en el cual es considerado un bien del dominio público del Estado, un bien privado en ciertos casos, y, según los tratados vigentes y la jurisprudencia, un bien de incidencia colectiva y un derecho humano fundamental (Ibid.).

El art. 41 CN incorpora el agua al nuevo paradigma de la gestión eco-sistémica, los derechos humanos fundamentales y la protección ambiental, jerarquizando y potenciando las normas internacionales y tratados complementarios a lo que establece la CN. Los ODS dan una idea de la dinámica de estas normas y su relación de empalme con la CN, sobre todo, a través de este artículo. Rebasa expresa esto de la siguiente manera:

En este nuevo «orden jurídico mundial» como se lo ha denominado (...) se ha verificado una importante regulación internacional en materia comercial, agrícola, de energía, medio ambiente y ayuda al desarrollo, (...) la que se caracteriza por su dinámica expansión. De este modo, los sistemas transnacionales de regulación han desplazado muchas decisiones, que hasta ahora se acotaban a los ámbitos nacionales, hacia el espacio global, incrementando su internacionalidad. Los tratados (...) se integran al sistema policéntrico de producción normativa con

múltiples organismos internacionales, regionales y binacionales, que a su vez reciben la influencia de redes mundiales de interdependencia y cooperación informales.

El nuevo CCyC (posterior a la CN) se hace eco del art. 41 CN. En los Fundamentos del anteproyecto, que luego fue aprobado, podemos leer este nuevo enfoque con una visión más social y colectiva de los recursos naturales (Comisión Redactora CCyC, 2012):

En su mayoría, los códigos del derecho privado comparado regulan sólo los derechos individuales. El anteproyecto que presentamos da una importancia relevante a los derechos de incidencia colectiva (...). Esto tiene un impacto significativo en el modo de relacionamiento con los recursos naturales. En materia de bienes, la mayoría de los códigos decimonónicos han quedado desactualizados. (...) La relación exclusiva entre los bienes y las personas también ha mudado y aparecen las comunidades, como ocurre con los pueblos originarios. Finalmente, los conflictos ambientales, se refieren a bienes que son mencionados en el código como del dominio público, pero la Constitución y la ley ambiental los considera colectivos, y no solamente de propiedad del Estado. Todo ello requiere una concepción más amplia (...).

Los límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes colectivos se ven:

Artículo 240: El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva, debiendo conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público, sin afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas (...) y, entre otros, el agua (...).

Artículo 241: Cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable.

4.2.3. El Ambiente

Justamente la cláusula ambiental (Art. 41 CN) se muestra como el más relevante en materia de recursos naturales y protección ambiental, siendo el agua el elemento fundamental en ese sentido. Por este motivo, entraremos en mayor profundidad en su interpretación e implicancias. El discurso institucional hidráulico ha tratado, a la inversa que con el artículo 124 CN in fine, de reducirlo a la mínima expresión y, además, interpretarlo en función de sus intereses. Veamos, entonces, que

significan los presupuestos mínimos en la práctica. En 1994, Rosatti, actual ministro de la CSJN, decía:

Esto significa que el Estado Nacional debe sancionar una legislación de base, con iguales condiciones de protección para todos los habitantes del país. A las provincias, por su parte, les corresponde la posibilidad de legislar por encima de ese mínimo, mejorándole, e incluir asuntos que hagan a las materias específicas o particulares de cada una de ellas (Rosatti, 1994).

Hutchinson agrega que debe tenerse en cuenta la influencia de la Constitución Española de 1978 (Artículo 149.1.23) sobre nuestros constituyentes (Hutchinson, 1999). Específicamente, el autor expresa que el Tribunal Constitucional español, en relación al significado de la ley básica sobre protección del ambiente, ha establecido lo siguiente:

La legislación básica posee las características técnicas de normas mínimas de protección que permiten normas adicionales o un plus de protección. Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenamiento mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las comunidades autónomas con competencia en la materia, establezca niveles de protección más altos que no entrarán sólo por eso en contradicción con la normativa básica del Estado. El sentido del texto constitucional es que las bases estatales son de carácter mínimo y, por lo tanto, los niveles de protección que establecen pueden ser ampliados o mejorados por la normativa autonómica (STC 170/1989, 19 de octubre, F. J. 2.).

María Angélica Gelli advierte en relación a la cuestión ambiental que:

La CN establece el deslinde de competencias clásico del sistema federal delimitando las atribuciones otorgadas al gobierno central (a partir del principio de que lo no delegado queda reservado a las provincias) a favor del principio de complementación y armonización de políticas conservacionistas, entre las autoridades federales y las locales, pero atribuyendo la legislación de base a la autoridad federal (Gelli, 2001).

Respecto a la No alteración de las jurisdicciones locales, Bidart Campos cree que:

Ahora queda claro que la ejecución y aplicación de la legislación del congreso se rige por la regla del art. 75, que es la clásica del anterior artículo 67. La competencia legislativa del congreso no altera las jurisdicciones locales, sin perjuicio de que la ley pueda atribuir, excepcionalmente, jurisdicción federal para

ejecutar y aplicar políticas y medidas protectoras del ambiente, cuando la unidad ambiental lo reclame sin lugar a duda (Bidart Campos, 1998).

Por tanto, la referencia a los «presupuestos mínimos» no es baladí como pretenden algunos autores «recursistas». A esta altura no debería quedar duda alguna sobre lo que son los recursos naturales en general, el agua en particular y su relación con el ambiente. Nadie (ni Poder del Estado o particular) debería arrogarse su propiedad, ni en nombre del Federalismo ni de una supuesta «existencia en su territorio». Los Estados e individuos tenemos una responsabilidad tutelar sobre el agua que excede cualquier proclama individualista. Los constituyentes de 1994 entendieron esto y la plasmaron en nuestra CN, al mismo tiempo que este paradigma se definía a nivel mundial. Podríamos decir que tenemos una constitución visionaria o, al menos, moderna, en este sentido.

4.3. El camino de las normas

Hemos analizado nuestra historia, la CN y el CCyC. Ahora toca ver qué ha pasado con las leyes aprobadas por el Congreso, cumpliendo con el mandato constitucional, y los organismos que, según estas leyes, deberían ejercer la gobernanza del recurso hídrico en nuestro país. También indagaremos sobre los litigios sobre el agua que han llegado a la CSJN y la evolución de sus sentencias, sobre todo, a partir de la CN de 1994.

4.3.1. El Antecedente del Banco Mundial

En julio de 2000, el Ing. Victor Pochat, Subsecretario de RRHH de la Nación, firmaba una carta dirigida a la directora del Banco Mundial para la Argentina, por la que aceptaba el documento titulado *Argentina: Gestión de Recursos Hídricos. Elementos de Política para su Desarrollo Sustentable en el Siglo XXI*. La misma cerraba expresando:

Nuestro propósito de dar comienzo de inmediato con las etapas de planificación que continúan, tanto a nivel provincial como nacional, (...) lo cual nos permitirá alcanzar en un futuro cercano, una gestión eficiente de los recursos hídricos de nuestro país (World Bank, 2004).

En su introducción, el documento menciona que ha sido solicitado con el objetivo de identificar los principales problemas relacionados con la gestión de los recursos hídricos y proponer opciones de políticas que promuevan el desarrollo de los mismos. Luego a modo de resumen, bajo el título «principales desafíos y oportunidades» expresa:

Atendiendo su lugar preponderante entre los países latinoamericanos, la gestión de los recursos hídricos en Argentina permanece desproporcionadamente atrasada respecto a las mejores prácticas regionales e internacionales. Por tanto, la modernización de la gestión del agua es un desafío clave, debido a sus implicancias con el desarrollo sostenible, la economía y la salud. Entonces, mejorar la gestión de los recursos hídricos merece una atención prioritaria tanto para las autoridades nacionales y provinciales como para la sociedad como un todo (Ibid.).

Un poco más adelante, bajo el título «primera prioridad» continúa:

La Subsecretaría de Recursos Hídricos (SsRH) debe invitar a las provincias, la sociedad civil, los usuarios y contaminadores a discutir la estructura, principios básicos y asuntos esenciales de una Ley Marco de Gestión de los Recursos Hídricos. El borrador de esta ley debería establecer un marco legal moderno de GIRH, consenso que podría tomar la forma de un Acuerdo Nacional con las provincias que incluya: (1) la creación de un Consejo Hídrico Federal, (2) el compromiso de las provincias a tener una única autoridad de aguas, (3) el compromiso de las provincias a establecer un proceso continuo y sistemático de planificación y GIRH, (4) apoyo federal para que las provincias puedan cumplir con lo anterior. En paralelo, se debería promover la sanción de la ley de «presupuestos mínimos de gestión ambiental» y comenzar con los ajustes de los esquemas legales provinciales, de manera que puedan ofrecer una mayor consistencia y uniformidad con las leyes federales (Ibid.).

4.3.2. Las Leyes Ambientales, el COHIFE y los PRPH

El estudio del Banco Mundial ayudó a que durante los siguientes cuatro años se sancionaron las siguientes leyes ambientales y se firmara el Acuerdo Federal del Agua por la Nación y todas las jurisdicciones provinciales, creando el COHIFE:

- Ley 25.675/02, Ley General del Ambiente
- Ley 25.688/02, de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas
- Acuerdo Federal del Agua, del año 2003
- Ley 26.438/08, que ratifica el Acta Constitutiva del COHIFE

Cabe mencionar que el Congreso tardó 8 años para sancionar las leyes ambientales y su derrotero ha tenido claros y oscuros, siendo aplicadas de manera limitada. De alguna manera son leyes incómodas que desnudan un funcionamiento del federalismo argentino deficiente, cuando de bienes comunes se trata. El PE aún no las

ha reglamentado y, en algún caso, la CSJN no se ha expedido sobre su constitucionalidad.

La Ley General del Ambiente, sancionada el 6 de noviembre de 2002, fue promulgada parcialmente el 27 de noviembre de ese año mediante el Decreto 2413/2002, quedando observados (hasta ahora) los artículos 3°, 19°, 29° y 32°.

La situación de la Ley de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, sancionada el 28 de noviembre de 2002, y promulgada el 30 de diciembre de ese año, es más flagrante. Su Artículo 9° ordena al Poder Ejecutivo reglamentarla y dictar las resoluciones necesarias para su aplicación dentro de los 180 días de su publicación (B.O. del 03/01/03).

Esta falta de reglamentación no ha pasado desapercibida. Ya en 2004, María del Carmen Bourdin alertaba sobre la confusión normativa por falta de (Bourdin, 2004). En la misma, el constitucionalista Daniel Sabsay, apuntaba que:

Las leyes de presupuestos mínimos implicaron un avance innegable en materia ambiental. Lo grave es que no estén reglamentadas porque se trata de un derecho vigente que no puede ser aplicado. Por ejemplo, la Ley General del Ambiente está bien pensada y es correcta porque establece un sistema adecuado de responsabilidad por daño ambiental. En tanto, la ley 25.688, de Gestión Ambiental de Aguas, fue atacada de inconstitucional en varias oportunidades y prácticamente está en desuso.

En 2006, la Secretaría Parlamentaria del Senado de la Nación, expresa:

Este cuerpo vería con agrado que el PEN proceda a reglamentar (de acuerdo a lo establecido por el artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional) todas las leyes aplicables a los recursos naturales y medioambiente que se hallan pendientes de reglamentación. (...) fundamentado en la necesidad de avanzar en la identificación e implementación de políticas prioritarias para el uso y gestión sustentable del medioambiente y los recursos naturales (Secretaría Parlamentaria del Senado de la Nación, expediente S-2871/06).

En 2007, un año más tarde, Eduardo Mondino, Defensor del Pueblo, resuelve:

Recomendar a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación que expida las instrucciones necesarias para la inmediata reglamentación de las leyes N° 25.612, 25.670, 25.675, 25.688, 25.831 y 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental en todo lo atinente a su estricta competencia, derivada de lo dispuesto en los artículos 41 y 99 de la Constitución Nacional (Defensor del Pueblo de la Nación, Resolución N° 39/07).

Reclamo rescatado por la Senadora Norma Morandini en 2012, expresando que:

La H. Cámara de Senadores de la Nación solicita al PE que (...) proceda a la inmediata reglamentación de la ley 25.688 «Régimen de Gestión Ambiental de Aguas», a fin de hacer de efectivo cumplimiento la protección de nuestros recursos naturales. (...) La necesidad de desarrollar políticas públicas prioritarias que garanticen el uso y gestión sustentable del ambiente y los recursos naturales nos enfrenta a la necesidad de realizar un análisis crítico de la actual organización institucional de la política ambiental y de los instrumentos apropiados para su implementación. Dicha norma tuvo muy bajo nivel de implementación, no sólo por la falta de reglamentación, sino porque su sanción replicó la tensión, irresuelta, que provocan las leyes de presupuestos mínimos entre la potestad y el alcance de las normas nacionales y las autonomías provinciales, consagradas por nuestra Constitución. (...) La inacción del PE en su obligación de reglamentar la ley provoca, de algún modo, un «veto encubierto» y la restricción de ese derecho humano fundamental (Proyecto de Comunicación S-3464/12).

Tristemente, el expediente caducó en 2014 y fue archivado en mayo de 2014⁴.

Recientemente este reclamo ha vuelto al ruedo a instancias del legislador pampeano Martín Berhongaray, quien solicitó al PEN precisiones, en clara referencia al conflicto entre La Pampa y Mendoza sobre el río Atuel, y aludiendo a las competencias federales:

Esta ley resulta de vital importancia para la gestión compartida de los recursos hídricos de carácter interjurisdiccional toda vez que, entre otras cuestiones de relieve, crea los distintos comités de cuenca y establece pautas para la concreción de obras de infraestructura que tengan la potencialidad de ocasionar daños ambientales. La aplicación plena de la Ley 25.688, una vez que se dicte su reglamentación, conllevará una reforma trascendente de todos los esquemas legislativos, ya que las provincias sólo podrán legislar en la materia complementando la normativa nacional (...) Se espera asimismo que obligue (la ley) a retroceder en sus actitudes arbitrarias e irresponsables a muchas de las provincias que han avanzado más rápido que la Nación en la sanción de una profusa legislación ambiental y de los recursos naturales⁵.

El Acuerdo Federal del Agua, como se comentó anteriormente, incluía adoptar los PRPH como ley marco y reconocer el COHIFE como ámbito para definir las

⁴ <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/3464.12/S/PC>

⁵ <http://www.planbnoticias.com.ar/index.php/2018/02/19/berhongaray-pide-informes-por-la-ley-de-aguas>

políticas hídricas del país. Proyecto que fue presentado por varios legisladores como «Ley Marco de Política Hídrica de la República Argentina» en septiembre de 2004, sin pena ni gloria.

En diciembre de 2008 el Congreso sancionó la Ley 26.438 que ratifica el COHIFE, integrado por las provincias y el Estado nacional a través de la SsRH, como instancia federal de concertación y coordinación de la política hídrica federal y su armonización con las legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones.

4.3.3. Ley 25.675 General del Ambiente

Daniel Sabsay, en 2002, luego de ser promulgada esta ley, se entusiasmaba:

Y luego de más de ocho años de la sanción de la reforma constitucional, la Ley General del Ambiente da comienzo a un nuevo ciclo en el tratamiento de esta cuestión, con el objetivo de conseguir para nuestro país la sustentabilidad de su modelo de desarrollo, aspirando hacer realidad la letra constitucional en cuanto a que el ambiente debe ser apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (Sabsay, 2002).

En su argumentación explicaba que:

Esta ley reúne el esquema de «ley marco», de principios generales (...). La cuestión ambiental requiere de modalidades que con suficiente elasticidad puedan, con una base de coherencia, considerar las peculiaridades de cada temática en particular. Convergen entonces los aspectos jurídicos y pragmáticos en la fundamentación de una ley marco, y de posteriores normas que sobre su base establezcan presupuestos mínimos de protección ambiental relativos a cada recurso natural o materia de gestión ambiental específica (Ibid.).

Además, agregaba:

El Congreso ha adoptado una interpretación amplia de la noción de presupuestos mínimos, frente a las antiguas disquisiciones acerca de si los mismos debían ser sólo un estándar, una política, o ambos. Así, esta ley, y las demás leyes ambientales que la complementan, han incorporado todas las categorías que el artículo 41 CN establece (...) en algunos casos constituyen presupuestos mínimos de protección, pasibles de complementación por parte de las provincias, y en otros, aspectos básicos de política ambiental, de competencia nacional. (...) Existe la necesidad de un «Federalismo de Concertación» que las cuestiones ambientales imponen como condición *sine qua non* en un país como la Argentina (Ibid.).

Analizaremos más en detalle esta ley marco, de principios generales, uniformes y básicos para la gestión ambiental. La misma empieza:

Art 1º: La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

Define presupuesto mínimo, como apuntaba Sabsay, con una interpretación amplia:

Art. 6º: Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Sobre la competencia judicial, la ley apunta que, ante constatación de daño ambiental, la competencia será federal:

Art. 7º: La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

Art. 8º: establece que los instrumentos de la política y la gestión ambiental serán los siguientes: (1) El ordenamiento ambiental del territorio, (2) La evaluación de impacto ambiental, (3) El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, (4) La educación ambiental, (5) El sistema de diagnóstico e información ambiental y (6) El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Al ser ésta una ley marco, de principios generales, no establece una autoridad de aplicación única, sino que refiere, para cada caso y sin especificarlos, a las autoridades u organismos competentes. Esto con la salvedad del COFEMA, que por los Art. 17º y 23º, se entiende que constituye la autoridad de aplicación de lo que llama el Sistema Federal Ambiental, con atribuciones de desarrollar la coordinación de la política ambiental.

Art. 17°: La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del COFEMA.

Art. 23°: Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del COFEMA.

La Asamblea del COFEMA, constituida por un representante de cada jurisdicción, podrá expedirse, en materia de política ambiental, por:

- **Recomendación:** determinación que no tendrá efecto vinculante para los estados miembros.
- **Resolución:** decisión con efecto vinculante para los estados miembros.

La Secretaría Ejecutiva expedirá las instrucciones necesarias para el cumplimiento de estas resoluciones, indicando en el informe pertinente, que elevará a la asamblea ordinaria, las dificultades y alternativas que crea oportunas.

Por último, la ley también establece que el PEN elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso, con un análisis y evaluación sobre su estado en lo ecológico, económico, social y cultural. En conclusión, se trata de una ley con expresas competencias federales, de acuerdo al Art. 41 CN.

4.3.4. Ley 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas

Esta ley ha resultado inaceptable para el discurso institucional hidráulico que sostiene que el agua «propiedad» de las provincias «donde existe». Por tanto, en función de su apropiación histórica, algunas provincias actuaron para su promulgación, y reaccionaron ante ésta, al mejor estilo tipo Tragedia de los Comunes.

A esta altura de nuestro análisis, parecería natural (según el Art. 41 CN) que una ley (marco) general del ambiente sea complementada por otra ley (marco) de gestión ambiental de las aguas. Jurídicamente el agua en nuestro país ya ha sido reconocida por varias sentencias de la CSJN como «un componente del bien colectivo ambiente, de uso común, indivisible y tutelado de una manera no disponible por las

partes» (UECN, 2018). A su vez, la Biblia del COHIFE, los PRPH, expresan al respecto:

PRPH 4: Articulación de la gestión hídrica con la gestión ambiental. La interrelación que existe (...) no admite compartimientos estancos entre (...) ambos sectores. De ello se desprende la necesidad de otorgarle al manejo de los recursos hídricos un enfoque integrador y global, coherente con la política de protección ambiental, promoviendo la gestión conjunta (...). Ello se logra mediante la actualización y armonización de las normativas y una sólida coordinación intersectorial tendiente a articular la gestión hídrica con la gestión ambiental, actuando en el marco constitucional vigente.

Y esta ley, aunque escueta y confusa en algunos aspectos de su implementación, por su artículo 1° establece «los presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional». En muchos de sus aspectos, además, se basa en principios acordes a nuestros tiempos y en consonancia con los PRPH, a saber:

Unicidad del recurso:

Art. 2°: A los efectos de la presente ley se entenderá: Por agua, aquella que forma parte del conjunto de los cursos y cuerpos de aguas naturales o artificiales, superficiales y subterráneas, así como a las contenidas en los acuíferos, ríos subterráneos y las atmosféricas. Por cuenca hídrica superficial, a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas.

PRPH 2: El agua tiene un único origen. (...) ya sea que provenga de una fuente atmosférica, superficial o subterránea, (...) reconociéndose así la unicidad del ciclo hidrológico (...). De ello se desprende la necesidad de que el Estado ejerza controles sobre la totalidad de las fuentes de agua, dictando y haciendo cumplir la normativa para el aprovechamiento y protección de las diversas fuentes de agua como una sola fuente de suministro.

Unidad de gestión:

Art. 3°: las cuencas hídricas como unidad ambiental de gestión del recurso se consideran indivisibles.

PRPH 17: Gestión integrada del recurso hídrico. La gran diversidad de factores ambientales, sociales y económicos (...) avala la importancia de establecer una

gestión integrada del recurso hídrico. Ello requiere un cambio de paradigma, pasando del tradicional modelo de desarrollo de la oferta hacia la necesaria gestión integrada del recurso mediante la cual se actúa simultáneamente sobre la oferta y la demanda de agua (...). Asimismo, la gestión hídrica debe estar fuertemente vinculada a la gestión territorial, la conservación de los suelos y la protección de los ecosistemas naturales.

PRPH 19: Unidad de Planificación y Gestión. Dado que el movimiento de las aguas no reconoce fronteras político-administrativas sino leyes físicas, las cuencas hidrográficas o los acuíferos constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión coordinada de los recursos hídricos. La consideración de la totalidad de las ofertas y demandas de agua en una región hidrográfica permite detectar las mejores oportunidades para su uso, lográndose al mismo tiempo anticipar conflictos y minimizar impactos negativos a terceros o al ambiente.

Organismos de cuencas:

Art. 4º: Créanse, para las cuencas interjurisdiccionales, los comités de cuencas hídricas con la misión de asesorar a la autoridad competente en materia de recursos hídricos y colaborar en la gestión ambientalmente sustentable de las cuencas hídricas. La competencia geográfica de cada comité de cuenca hídrica podrá emplear categorías menores o mayores de la cuenca, agrupando o subdividiendo las mismas en unidades ambientalmente coherentes a efectos de una mejor distribución geográfica de los organismos y de sus responsabilidades respectivas.

PRPH 25: Organizaciones de cuenca. Dada la conveniencia de institucionalizar la cuenca como una unidad de gestión, se promueve la formación de estos organismos abocados a la gestión coordinada y participativa de los recursos hídricos dentro de los límites de la cuenca. Estos organismos resultan efectivos en la coordinación intersectorial (...) y la vinculación de las organizaciones de usuarios con la autoridad hídrica. De ello se desprende su importante rol como instancia de discusión, concertación, coordinación y cogestión de los usuarios del agua; y como instancia conciliatoria en los conflictos que pudieran emerger.

Asignación y usos del agua:

Art. 5º: Se entiende por utilización de las aguas a los efectos de esta ley: a) La toma y desviación de aguas superficiales; b) El estancamiento, modificación en

el flujo o la profundización de las aguas superficiales; c) La toma de sustancias sólidas o en disolución de aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento; d) La colocación, introducción o vertido de sustancias en aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento; e) La colocación e introducción de sustancias en aguas costeras, siempre que tales sustancias sean colocadas o introducidas desde tierra firme, o hayan sido transportadas a aguas costeras para ser depositadas en ellas, o instalaciones que en las aguas costeras hayan sido erigidas o amarradas en forma permanente; f) La colocación e introducción de sustancias en aguas subterráneas; g) La toma de aguas subterráneas, su elevación y conducción sobre tierra, así como su desviación; h) El estancamiento, la profundización y la desviación de aguas subterráneas, mediante instalaciones destinadas a tales acciones o que se presten para ellas; i) Las acciones aptas para provocar permanentemente o en una medida significativa, alteraciones de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua; j) Modificar artificialmente la fase atmosférica del ciclo hidrológico.

Art. 6°: Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el permiso de la autoridad competente. En el caso de las cuencas interjurisdiccionales, cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo, será vinculante la aprobación de dicha utilización por el Comité de Cuenca correspondiente, el que estará facultado para este acto por las distintas jurisdicciones que lo componen.

PRPH 32: Asignación de derechos de uso del agua. La necesidad de satisfacer crecientes demandas de agua requiere contar con instrumentos de gestión que permitan corregir ineficiencias en el uso del recurso y su reasignación hacia usos de mayor interés social, económico y ambiental. En tal sentido, los Estados provinciales condicionarán la asignación de derechos de uso del agua a los usos establecidos por sus respectivas planificaciones hídricas; otorgándolos por un período de tiempo apropiado al uso al que se los destine.

PRPH 33: Reserva y veda de agua por parte del Estado. La responsabilidad que le cabe al Estado de garantizar la sustentabilidad del uso del recurso hídrico y mantener la integridad de los ecosistemas acuáticos requiere que las autoridades hídricas ejerzan la potestad de establecer vedas, reservas y otras limitaciones operativas sobre el uso de las aguas superficiales y subterráneas de su jurisdicción.

Autoridad nacional de aplicación:

Art. 7°: La autoridad nacional de aplicación deberá: a) determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos; b) definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos; c) fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas; d) elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso. Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas.

Art. 8°: La autoridad nacional podrá, a pedido de la autoridad jurisdiccional competente, declarar zona crítica de protección especial a determinadas cuencas, acuíferos, áreas o masas de agua por sus características naturales o de interés ambiental.

PRPH 24: Autoridad única del agua. Centralizar las acciones del sector hídrico en una única conducción favorece la gestión integrada de las aguas. Por ello se propicia la conformación de una única autoridad del agua en cada jurisdicción (nacional y provinciales) que lleve adelante la GIRH. Dicha autoridad tiene además la responsabilidad de articular la planificación hídrica con los demás sectores de gobierno que planifican el uso del territorio y el desarrollo socioeconómico de la jurisdicción. La autoridad del agua debe disponer de la necesaria autarquía institucional y financiera para garantizar un adecuado cumplimiento de sus misiones, debiendo ser además autoridad de aplicación de la legislación de aguas y contar con el poder de policía necesario para su efectiva aplicación.

Cerrando los artículos 9° y 10° ordenando su reglamentación y comunicación:

Art. 9°: El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los 180 días de su publicación y dictará las resoluciones necesarias para su aplicación.

Art. 10°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

4.4. La política y las guerras del agua

El discurso institucional hidráulico suele desatar «guerras del agua» cuando es usado como bandera política. Detrás de los desacuerdos más visibles, subyacen antiguos y nuevos conflictos sobre la apropiación de las aguas interjurisdiccionales

pertenecientes a una misma cuenca. El federalismo ha sido básicamente inoperante en este sentido, apelando las provincias al párrafo del artículo Art. 127 CN «sus quejas deben ser sometidas a la CSJN y dirimidas por ella».

Al respecto, expresa Cristina del Campo en *Los organismos interjurisdiccionales de cuenca y el nuevo orden jurídico ambiental: Cuenca del Salí/Dulce y Matanza/Riachuelo*:

La gestión de cuencas interjurisdiccionales mediante organismos de cuenca (OIC) se presenta como un verdadero desafío (...), principalmente por enfrentarse en nuestro país ante un sistema de Estado, donde lo "federal" importa la existencia de diferentes niveles de poder, donde Nación, Provincia y Municipio se despliegan en un mismo territorio con diferentes atribuciones, dominios y jurisdicciones. El sistema federal necesariamente se contrapone a la gestión de cuencas, habida cuenta que propone una nueva división que, si bien es básicamente administrativa y con funciones y atribuciones concretas, los espectros de política no les facilitan emerger como verdaderas herramientas de gestión (...) (del Campo, 2008).

Luego continúa con algunas experiencias interjurisdiccionales en el país:

La aparición del nuevo orden jurídico institucional ambiental con la CN de 1994 trajo aparejado un cambio respecto a los OIC y un desafío institucional en materia de coordinación interinstitucional. El nuevo orden jurídico ambiental trastoca las bases de lo relacionado con las aguas. Los recursos hídricos ahora son subsumidos a su tutela como elemento ambiental. Tutela que involucra valores superiores que obligan a los gestores de aguas a dejar la concepción «recursista» y readaptarse al nuevo marco jurídico institucional. (Ibid.).

Al tiempo que reconoce la supremacía ambiental, admite de manera expresa el Nudo Gordiano de la política en la Gobernanza del agua, con la ya insufrible mención al sistema federal, empeñado en continuar las intestinas guerras civiles preconstitucionales.

En el mismo compilado sobre Tutela Jurídica del Medio Ambiente, aparece otro autor, Aldo Guarino Arias, con *El Agua, Principal Elemento del Medio Ambiente*. La polémica ley 25.688 de gestión ambiental del agua y su posible incidencia sobre el acuerdo del Colorado y el COIRCO. Este abogado y jurista mendocino muestra un claro sesgo político en el conflicto entre esa provincia y La Pampa por el Río Atuel. Se refiere al Comité Interjurisdiccional del Atuel Inferior (CIAI), surgido por vía de condena en el fallo CSJN de 1987, como ejemplo de «bien estructurado», para luego apuntar que:

Este comité hasta hoy (2007) no ha dado los frutos que se esperaban, y es que las reuniones, en lugar de realizarse con los miembros de cada provincia, parecían actos proselitistas, ómnibus repletos de funcionarios y políticos que nada tenían que ver (Guarino Arias, 2008).

El autor achaca veinte años de fracasos (que ya suman más de treinta) a la militancia política y no a la Gobernanza. Más adelante apunta, en un alarde provincialista, que:

La provincia de Mendoza tiene una institución centenaria, el Departamento General de Irrigación (DGI), de jerarquía constitucional, que ha manejado a través de los distintos gobiernos, con equidad y racionalmente, el recurso hídrico en su territorio. Pues bien, las normas constitucionales citadas que le garantizan a Mendoza el uso y goce de su institución, han sido groseramente violadas por la ley 25.688. Por ello es una ley inconstitucional (Ibid.).

Luego continúa con la «génesis» de la ley con unos argumentos que no tienen desperdicio:

La ley se inicia en la Cámara de Diputados de la Nación, a instancias de (...) representantes de Buenos Aires y Formosa. Este episodio no es casual, pues (...) los nombrados legisladores pertenecen a (...) «aguas abajo» del curso del Río Colorado, y sabido es (...) que los interesados aguas abajo (...) siempre se han inclinado por la concentración unitaria en el manejo de las aguas. Lo anecdótico y lamentable es que (...) según el diario de sesiones (...) donde se trató el proyecto, en la sesión no había un solo representante mendocino (Ibid.).

Y sigue mostrando su sesgo político quejándose que, según el Art. 7 de esa ley, tratándose de una cuenca interjurisdiccional, Mendoza debería contar con permiso de la autoridad competente para utilizar las aguas. Y que, si hubiera daño ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones, las resoluciones del OIC serían vinculantes (léase obligatorias).

5. LA CSJN EN EL CONFLICTO ENTRE LA PAMPA Y MENDOZA POR EL RÍO ATUEL

Ahora analizaremos las sentencias de la CSJN sobre el tema del ambiente y la gestión ambiental de las aguas. Veremos el mencionado fallo de 1987 por el conflicto sobre el río Atuel entre Mendoza y La Pampa, anterior a la CN 1994, y el más reciente de 2017, sobre el mismo asunto, incorporando la supremacía ambiental. En ambos casos: ¡las sentencias no han sido cumplidas por las partes!

5.1. La Pampa c/Mendoza s/acción posesoria de aguas y regulación de usos

N° 310:2478 (1987) - CSJN

Buenos Aires, 8 de diciembre de 1987

Básicamente La Pampa inició demanda contra Mendoza:

A fin de que se la condene a no turbar la posesión que ejerce y le atañe sobre las aguas públicas interjurisdiccionales que integran la subcuenca del río Atuel y sus afluentes (...) y que se reglen los usos en forma compartida entre ambas provincias.

Ni la demanda ni la sentencia nombra o alude a la palabra ambiente o su concepto, ya que este conflicto se restringe a los usos económicos del agua, sobre todo aquellos de tipo consuntivo y mayoritario, como el regadío. La demandante alega que el río Atuel es interjurisdiccional y, por tanto, sus usos deberían ser compartidos entre ambas provincias. Argumenta antecedentes históricos de este uso compartido en tiempos que La Pampa era aún Territorio Nacional. Y que la construcción del embalse Los Nihuales por la Nación permitió la regulación de sus aguas, impidiendo la llegada a ese territorio ya convertido en provincia. Mendoza, por su parte argumenta que el río Atuel nunca ha aportado a La Pampa caudales de manera permanente y, por tanto, es una cuenca endorreica, que nace y muere en Mendoza. Declara que el reclamo no es procedente, ya que el embalse se construyó por convenio entre Nación y Mendoza, antes de La Pampa ser provincia.

La CSJN resolvió:

- (1) declarar que el río Atuel es interprovincial, ello pese a la tesis (...) de Mendoza que sostenía su dominio exclusivo en virtud de que aguas abajo (...) perdía la condición de perenne y que el acuerdo celebrado entre el Estado Nacional y (...) Mendoza (...) de 1941 no tenía efecto vinculatorio para la actora.
- (2) rechazar la acción posesoria promovida por (...) La Pampa (...) y que se regule la utilización en forma compartida entre ambas provincias de la cuenca (...), siempre que (...) Mendoza mantenga sus usos consuntivos actuales y,
- (3) exhortar a las partes a celebrar convenios tendientes a una participación razonable y equitativa en los usos futuros de las aguas (...) sobre la base de los principios generales y las pautas fijadas en esa sentencia.

Dicha sentencia traía como consecuencia que:

Mendoza ha de mantener los usos consuntivos actuales sin exceder los límites de 75.671 ha (de cultivo), pero no excluye, en principio, el derecho de La Pampa a participar en los usos futuros del curso de agua interprovincial. En cuanto a esos usos futuros, las partes deberán negociar de buena fe y con espíritu de buena vecindad con miras a lograr un acuerdo que regule su participación razonable y equitativa, teniendo en consideración, a partir de los usos actuales, las circunstancias pertinentes a que se ha hecho mención en los considerandos precedentes.

La lógica de la sentencia establece para Mendoza derechos adquiridos para cultivar 75.671 ha y que, de acuerdo a las eficiencias de riego a la fecha (de un 30%), no quedaba agua suficiente para La Pampa. A excepción (esto se pactó luego) de un caudal mínimo para provisión de agua potable. Esta lógica, según el punto 3 de la sentencia, reconocía una gestión del recurso deficiente, que en la medida que mejorara, por medio de acciones conjuntas entre ambas provincias y la Nación, podría regularse una participación razonable y equitativa en el uso de las aguas del río Atuel.

5.2. La Pampa c/Mendoza según uso de aguas

N° 243:2014 (2017) CSJN

Buenos Aires, 1 de diciembre de 2017

Esta versión recargada del conflicto sobre aguas interjurisdiccionales entre Mendoza y La Pampa, incorpora el cambio de paradigma que trajo aparejado la CN de 1994 por el Art. 41 y los convenios internacionales a los que Argentina ha adherido. Como consecuencia, significó un gran desafío para tratar la cuestión ambiental dentro de un sistema federal como el argentino.

5.2.1. La Demanda

En 2014, La Pampa promueve demanda en los términos del citado Art. 127 CN contra Mendoza, a fin de que, entre otros aspectos:

- (1) se declaren los siguientes incumplimientos de la demandada a la obligación de negociar y celebrar de buena fe los convenios para regular los usos del río Atuel, sumados a otros acuerdos posteriores y complementarios al mismo,
- (2) se declare la presencia de daño ambiental, como consecuencia de los anteriores incumplimientos, y se ordene el cese y su recomposición,

(3) se fije un caudal «fluvioecológico» en forma inmediata, teniendo en cuenta el derecho humano al agua, el principio de crecimiento armónico y equilibrado entre provincias y los derechos que le corresponden sobre sus recursos naturales,

(4) se le ordene a Mendoza la realización de las obras necesarias para optimizar la utilización del recurso agua en su sistema de riego,

(5) se disponga la creación del CIAI, con la participación de la Nación como autoridad máxima para la administración del agua en la cuenca, a los efectos ambientales y productivos y,

(6) se le ordene a la Nación brindar la colaboración económica, financiera, técnica y toda otra asistencia que resulte necesaria, para implementar las obras cuya realización se dispongan tanto en la sentencia definitiva como en la etapa de ejecución.

La demanda refiere, en síntesis, que Mendoza ha incumplido los convenios suscriptos a partir de la sentencia de 1987 y continuado desarrollando un aprovechamiento unilateral del río Atuel, provocando un inmenso daño ambiental al ecosistema pampeano. También afirma que el Estado Nacional, es responsable desde el punto de vista jurídico por la violación de su obligación de tutelar el medio ambiente. Alude a la contradicción con lo prescripto en las leyes nacionales que protegen el ambiente (25.675 Y 25.688) y el Acuerdo Federal del Agua.

5.2.2. La Defensa de Mendoza

Mendoza contesta la demanda con estos argumentos, entre otros:

(1) plantea la incompetencia de la CSJN para resolver responsabilidades ambientales en el marco de la jurisdicción dirimente (Art. 127 CN), al considerar que lo que aquí se plantea es una causa judicial típicamente jurisdiccional,

(2) postula que la CSJN no tiene atribuciones para disponer la creación del CIAI, ya que corresponde a los estados locales (y no al gobierno federal) la integración de poderes de carácter local,

(3) opone la excepción de cosa juzgada al considerar que es imposible que coexista lo decidido en Fallos: 310:2478 con la pretensión de la actora, la que en definitiva procura interferir con lo ya resuelto en aquella oportunidad, reeditando la discusión bajo un nuevo ropaje,

(4) señala que no existe un daño que le sea imputable (en relación a la cuestión ambiental y el uso del agua),

(5) pone de resalto que el uso que realiza Mendoza no es abusivo y por ello es improcedente la pretensión pampeana y,

(6) rechaza, por improcedente, la fijación de un caudal ecológico o ambiental permanente como técnica de recomposición del ambiente.

Básicamente Mendoza intenta apartar las cuestiones ambientales del Art. 127 CN, argumentando que se trata de una causa típicamente jurisdiccional. También intenta invocar la doctrina de la «cosa juzgada», diciendo que La Pampa reclama lo mismo «bajo un nuevo ropaje». Ambas pretensiones fueron rechazadas y por eso hubo una nueva sentencia, incorporando la cuestión ambiental a la causa.

5.2.3. La Defensa de la Nación

El Estado Nacional, en su contestación a la citación como tercero, señala que:

(1) integra el COHIFE, pero explica que su incidencia resulta limitada, en virtud de que las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales propios conforme lo postulado en el artículo 124 in fine CN,

(2) sostiene que las cuencas hídricas, como la del caso, se regirán conforme a los convenios que realicen las distintas provincias entre sí,

(3) fundamenta que las provincias son titulares de las aguas existentes en su territorio y están facultadas a dictar la normativa que las regule, por lo tanto, esta facultad de regular sobre aguas interprovinciales no le corresponde ni debería corresponderle al Congreso o al PE,

(4) agrega que corresponde a las provincias la competencia ambiental respecto de los recursos naturales que se encuentran bajo su dominio y que el artículo 41 CN reconoce expresamente estas jurisdicciones, las que no pueden ser alteradas y,

(5) es su visión que el CIAI es el ámbito para deliberar y acordar, siendo la voluntad de la Nación cooperar y conciliar.

Esta defensa es la más preocupante. La Nación cae en la muletilla del COHIFE y el Art. 124 CN in fine sobre el «dominio originario» y las limitaciones que éste le impone. Incluso llega a intercambiar este término por el de «titularidad de las aguas existentes en su territorio» y alude a que las cuencas hídricas se regirán por los convenios que las provincias realicen entre sí. Llega a decir que la facultad de regular sobre aguas interprovinciales no le corresponde ni debería corresponderle al Congreso o al PE. Finalmente limita su rol a un tímido «cooperar y conciliar». A la luz de la

Sentencia posterior de la CSJN, esta defensa resulta en una elusión de sus responsabilidades. Además, choca con los intereses de dos Planes Nacionales, el Plan Nacional de Riego y el Plan Nacional del Agua. Sobre todo, con este último, que es promovido por la antigua SsRH ahora recalificada al grado de Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica (SIPH). Según su propia página de internet⁶, ésta:

Interviene en la elaboración y ejecución de la política hídrica nacional (...). Asimismo, propone el marco regulatorio del manejo de los recursos hídricos (...). Vincula y coordina la acción de las demás jurisdicciones y organismos en la prestación y expansión de servicios.

También destaca el rol de la Gobernanza, con los siguientes conceptos:

Una gestión moderna del agua implica brindar lineamientos de política que integren los aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua. (...) la Dirección de Cuencas, tiene como objetivos específicos: (1) Construir los cimientos de una gobernanza plena para el establecimiento de la GIRH, (2) caracterizar de manera regional las problemáticas en cada cuenca y (3) participar en la definición y monitoreo de los objetivos y metas que involucren al agua establecidas por los organismos internacionales en los cuales interviene y suscribe el Estado Nacional.

5.2.4. La Sentencia de la CSJN

La CSJN sentencia, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 32 de la Ley 25.675 General del Ambiente:

- (1) rechazar la excepción de cosa juzgada propuesta por Mendoza (...),
- (2) ordenar a las partes que fijen un caudal hídrico apto en el plazo de treinta (30) días para la recomposición del ecosistema afectado en el noroeste de La Pampa,
- (3) ordenar que La Pampa y Mendoza, en forma conjunta con el Estado Nacional, elaboren por intermedio del CIAI un programa de ejecución de obras que contemple diversas alternativas de solución técnica de las previstas en relación a la problemática del Atuel, como así también los costos de la construcción de las obras respectivas y su modo de distribución entre el Estado Nacional y las provincias de La Pampa y Mendoza (...). La presentación de ese programa deberá ser sometido a la aprobación de este Tribunal dentro del plazo de ciento veinte (120) días y,

⁶ <https://www.argentina.gob.ar/interior/secretaria-de-infraestructura-y-politica-hidrica>

(4) exhortar a las partes a que aporten los recursos necesarios para el fortalecimiento institucional del CIAI, con el propósito de alcanzar los fines para los que ha sido creado.

5.2.5. El Considerando N° 13 (La GIRH)

La solución del caso requiere la adopción de medidas referidas a la cuenca en general y no limitadas a las jurisdicciones territoriales, ya que los conflictos ambientales no coinciden con las divisiones políticas o jurisdiccionales. En este caso existen dos provincias litigantes, pero, dentro de ellas, hay departamentos o zonas especialmente afectadas y otras que no lo están. Asimismo, la importancia de la ausencia de agua y la desertificación en esas áreas, excede el interés de las provincias.

Por eso es necesario recurrir al concepto jurídico de cuenca como ámbito de competencia de la actuación dirimente de esta Corte. La concepción misma de la cuenca hídrica es la de unidad, en la que se comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y un ambiente en particular. Dentro de estos ámbitos físicos los usos y efectos de los recursos hídricos y demás recursos naturales son interdependientes, por tal motivo deben ser usados y conservados de manera integrada, adoptando la GIRH en contraposición al manejo sectorizado de la acción (PRPH 17 del COHIFE).

Como el movimiento del agua por un curso es sólo una fase del «ciclo hidrológico», otros elementos, además del río en sí mismo, se han incorporado a la noción de «curso de agua». Desde el punto de vista jurídico, lo más importante de este concepto (ciclo hidrológico) es que demuestra que el ambiente y los cursos de agua que lo componen, no son una mera acumulación de elementos, sino un sistema integrado que tiene un punto de equilibrio.

Téngase presente el Art. 2°, inc. a) de la Convención sobre el *Derecho de los Cursos de Aguas Internacionales para Fines Distintos de la Navegación*, que establece que «por curso de agua se entenderá un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común».

La Cuenca del río Atuel es un sistema integral, incluyendo glaciares y aguas subterráneas. La degradación de las aguas superficiales puede amenazar las subterráneas y viceversa, y con ello poner en jaque a todo el ecosistema suelo, flora, fauna, biodiversidad, y ambiente humano, del entorno que el agua sostiene.

El concepto de manejo de cuencas ha variado desde un enfoque orientado básicamente a la captación de agua, a otros niveles más complejos, como los de protección de los recursos naturales y mitigación del efecto de fenómenos naturales extremos, hasta llegar a los de mejorar la producción (agrícola, industrial, ganadera, minera, forestal) en forma combinada con el manejo integrado de los recursos naturales de una cuenca.

5.3. Análisis de la Sentencia por la Secretaría de Jurisprudencia de la CSJN

Esta Secretaría hace un análisis de la sentencia, configurando el nuevo paradigma ambiental que deberá regir en el país de aquí en más. En virtud de esto, intentaremos resumir sus conceptos.

El Tribunal se pronunció sobre cuestiones de suma trascendencia en un proceso vinculado a derechos de incidencia colectiva. En tal sentido, señaló que, en un litigio entre dos provincias, concerniente a derechos tales como el ambiente (un macro bien) y al uso del agua (un micro bien), la solución a adoptar debe atender no sólo las pretensiones de los estados parte sino, a los intereses de los afectados, que son múltiples y abarcan una amplia región. En tal sentido, toda vez que el ambiente es un bien colectivo, de pertenencia comunitaria, de uso común e indivisible, resulta necesario, para la solución del conflicto, atender estas dos cuestiones mencionadas.

La solución de un conflicto ambiental originado por el uso y aprovechamiento de un río interprovincial, exige considerar intereses que exceden un marco bilateral para adquirir una visión policéntrica. Es decir, conservando la sostenibilidad del ecosistema para el interés de las generaciones futuras, cuyo derecho a gozar del ambiente está protegido.

La visión y regulación jurídica del agua basada en un modelo antropocéntrico y puramente «dominial», que sólo tiene en cuenta la utilidad privada que una persona puede obtener de ella, ha cambiado sustancialmente en los últimos años. El nuevo paradigma ordena que la regulación del agua sea de carácter *ecocéntrico* (o sistémico) como bien lo establece la ley general del ambiente vigente en nuestro sistema jurídico.

Además, el fallo aporta consideraciones trascendentes sobre dos cuestiones acuciantes. Por un lado, el derecho al acceso a agua potable, que incide directamente sobre la vida y la salud de las personas. Justificándose así su tutela judicial, fundamental para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad regenerativa y de resiliencia. También vincula como cuestión jurídica relevante a la desertificación, según surge claramente como característica de la

cuenca. Esta lucha, señala la CSJN, implica enfocarse en la oferta del agua y no sólo en el derecho al agua como demanda. De allí la obligación del Estado Nacional a destinar recursos para combatir las sequías, no limitada a las jurisdicciones territoriales.

Colateralmente, el fallo también hace pie en una interpretación sistémica del federalismo. En tal sentido, destaca que la relevancia constitucional que ambos (la protección ambiental y el federalismo) tienen en nuestro país, exige emprender una tarea de compatibilización que es predominantemente cultural. En tal orden, es necesario conjugar la territorialidad ambiental con la federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural de los sujetos partícipes del federalismo argentino.

La necesidad de un caudal para asegurar la subsistencia del ecosistema, ha quedado acreditada, por lo que corresponde optar por reconocerla con la mayor deferencia, al margen de la acción de los estados provinciales involucrados. En ese sentido, el Tribunal asume una función de cooperación, control y monitoreo, sin atribuciones de gestión. Por ello se ordena a las provincias a presentar un plan de obras con la distribución de sus costos, dentro del ámbito del CIAI, con la participación del Estado Nacional.

6. CONCLUSIONES

6.1. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Ya para finalizar este análisis sobre la Gobernanza del Agua en Argentina, mencionaremos el *Informe del Taller Nacional Argentina sobre el Indicador 6.5.1 sobre el Grado de implementación de la GIRH*. El taller se realizó en Buenos Aires en octubre de 2017 organizado por la SIPH y el Foro Argentino del Agua (FADA), con la asistencia de AySA (Agua y Saneamiento SA). El Taller congregó a 61 participantes de distintos sectores de los gobiernos nacional y provinciales, abocados a resolver problemas hídricos.

Se analizaron cuatro aspectos de la meta: (1) Entorno propicio, (2) Instituciones y participación, (3) Instrumentos de gestión y (4) Financiamiento. Cada uno constaba de preguntas relacionadas, con un puntaje de respuesta de 0 a 100.

Resultados obtenidos:

El valor del indicador 6.5.1. «Grado de implementación de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos» para la República Argentina resultó de 38.2, lo que significa una implementación Media-Baja. Entre los desafíos a destacar para cada aspecto de la meta se identificaron:

Entorno Propicio: convertir los PRPH en una ley marco nacional.

Instituciones y Participación: propiciar la participación pública sistemática y sostenida en las provincias, adoptando los arreglos institucionales propicios, así como mejorar las organizaciones provinciales y a nivel de cuencas.

Instrumentos de gestión: mejorar la gestión de ecosistemas relacionados con el agua a nivel nacional, aunando esfuerzos con las provincias a través del COFEMA, impulsando desde Nación una coordinación efectiva con las provincias para superar la carencia de planes de gestión de cuencas y acuíferos orientándolos hacia la GIRH.

Financiamiento: Afrontar este desafío como el más importante en la gestión del agua en todos los niveles, especialmente para poder cumplir con los objetivos propuestos en los PRPH.

6.2. Análisis de la Gobernanza del Agua en Argentina

De esta manera concluimos con el análisis de la Gobernanza del Agua en Argentina. La tesis de que los arreglos institucionales constituyen un Nudo Gordiano, es decir, «un problema intrincado; especialmente un problema insoluble en sus propios términos», aparece no sólo como cierta sino como aceptada por la mayoría de los actores involucrados. La raíz de estas cuestiones no está en nuestro sistema republicano y federal, *per se*, sino en la manera en que nuestra república ha entendido el federalismo, aún en nuestros días. En ese contexto, no es casual que gran cantidad de técnicos, juristas y decisores políticos, tanto del ámbito nacional como provincial, hayan interpretado que la reforma constitucional de 1994 reforzaba aquel federalismo primigenio incapaz de superar la desconfianza y el ventajismo, en vez de visualizar los cambios que la misma ordena, especialmente en la esfera ambiental, económica y social. Este federalismo de concertación, invocado por la CSJN, no debe confundirse con un mayor centralismo.

Los adherentes a este discurso institucional hidráulico han levantado como bandera una incorrecta interpretación del Art. 124 in fine CN, proclamando que «las provincias son dueñas del agua que existe en su mapa». Una realidad física y jurídica inaceptable. Por tanto, en términos de política hídrica, el discurso de marras se

convierte en el fundamento este trabajo, el Nudo Gordiano. Esta «doctrina», minimiza los mandatos del Art. 41 y varios incisos del Art. 75 CN, conocidos como cláusulas Ambiental y de Progreso, respectivamente. Son estos los artículos que realmente modifican, de manera sustancial, nuestro ordenamiento jurídico, en línea con un nuevo paradigma ampliamente aceptado por el conocimiento científico y el derecho internacional comparado.

En este trabajo hemos apuntado que la Acción Colectiva y otras teorías advierten de los problemas de cooperación como limitantes de la explotación racional y sostenible del agua, con metáforas como la Tragedia de los Comunes y el Dilema del Prisionero. Estas teorías condicionan los arreglos institucionales dentro de un federalismo moderno. Si, como lo sentenció la Corte Suprema de Justicia Norteamericana en el célebre caso «Texas vs White», concepto luego refrendado por nuestra CSJN en 1937, el federalismo es una «Unión Indestructible de Estados Indestructibles», deberíamos actuar con premura.

El Análisis de la última sentencia sobre el caso La Pampa vs Mendoza realizada por la Secretaría de Jurisprudencia de la CSJN, en diciembre de 2017, alude a aspectos históricos y culturales pendientes a superar por medio de una evolución institucional.

Éste y otros fallos modelo siglo XXI de la CSJN, como dirimente de denuncias en materia ambiental vinculadas a los recursos hídricos, impuestas tanto por ciudadanos como por Estados, contra otros Estados, certifican que este tribunal es quien mejor ha interpretado el legado constitucional de 1994 y el nuevo paradigma ambiental. La sentencia de diciembre de 2017, sumada a otras anteriores, representa la base jurídica nacional que fundamenta esta «nueva cultura del agua», a decir por Federico Aguilera Klink.

El Considerando N° 13 requiere la adopción de medidas referidas a la cuenca en general y no limitadas a las jurisdicciones territoriales, ya que los conflictos ambientales no coinciden con las divisiones políticas o jurisdiccionales. La cuenca hídrica es la unidad que contiene al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular. Aquí los distintos usos del agua y demás recursos naturales son interdependientes y, por tanto, deben ser usados y conservados de manera integrada. Los OIC son, entonces, el eje de acción de la GIRH.

Este considerando echa por tierra la muletilla discursiva del Art. 124 in fine CN. En otras palabras, da por superado el modelo antropocéntrico y «dominial» (o

recursista) que sólo considera la utilidad privada del bien protegido. El nuevo paradigma ordena que la regulación de las aguas sea de carácter «ecocéntrico» (o sistémico), como bien lo establece la ley general del ambiente vigente.

Así concluye este recorrido que, en realidad, no sabíamos dónde nos iba a llevar cuando comenzamos a seguir el rastro del Nudo Gordiano que impide una política hídrica nacional armonizada y moderna. Este nudo era evidente, pero no así sus causas. Ahora podemos decir que las causas no subyacen ni en el federalismo, ni en la CN, ni en las leyes o las organizaciones que están han creado. El ordenamiento jurídico en nuestro país es claro y moderno, por tanto, compatible con el de otros países más avanzados en la GIRH, a través de esquemas de Gobernanza adecuados. Las causas del Nudo Gordiano vernáculo son institucionales, en el sentido de Elinor Ostrom y otros, que entienden por institución al conjunto de normas de uso, es decir, instituidas, siendo estas de conocimiento común, supervisadas y cumplidas. Concepto que va más allá de la existencia de una organización formal, en el sentido de una figura jurídica determinada.

Adults keep saying: "We owe it to the young people to give them hope".

But I don't want your hope. I don't want you to be hopeful. I want you to panic want you to feel the fear I feel every day. And then I want you to act.

I want you to act as if our house is on fire.

Because it is.

Greta Thunberg, 2019

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. (2012): "Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza". Editorial Ariel. 592 pp.

AGUILERA KLINK, F. (2000): "Economía del Agua: algunas cuestiones ignoradas mucho antes del nuevo milenio", publicado en RIBOT L, VALDEON J, y VILLARES R, (editores). Año 1000, Año 2000. Dos milenios en la historia de España. España Nuevo Milenio, Madrid.

AGUILERA KLINK, F. (2007): "Agua, medio ambiente y la evaluación de los costes en la Directiva Marco Europea". CDC v.24 n.66 Caracas dic. 2007. Versión On-line ISSN 2443-468X.

ANDREWS, E. (2016): "What Was the Gordian Knot?" En <https://www.history.com/news/what-was-the-gordian-knot> (visitado en agosto 2019).

BERMAN, R. S. (1962): "Shakespeare's Alexander: Henry V". College English Vol. 23, No. 7 (Apr., 1962), pp. 532-539.

BIDART CAMPOS, G. J. (1998): "Manual de la Constitución Reformada". Tomo II. Ed. Ediar. Buenos Aires.

BLOGOLENGUA (2009): "El nudo gordiano". En <http://www.blogolengua.com/2009/07/el-nudo-gordiano.html> (visitado en agosto 2019).

BOURDIN, M C (2004): "Alertan por la industria del juicio ambiental". En Iprofesional <https://www.iprofesional.com/notas/7011-Alertan-por-la-industria-del-juicio-ambiental>

CANTOR, N. F. (2005): "Alexander the Great: journey to the end of the earth". New York: Harper Collins Publishers.

COHIFE (2003): "Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina. Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua". Consejo Hídrico Federal, 8 de agosto de 2003.

Comisión Europea (2008): "Notas sobre el agua relativa a la aplicación de la DMA: Aunar fuerzas en favor de las aguas compartidas de Europa". Marzo, 2008. ISBN-13978-92-79-14692-3.

Comisión Redactora CCyC (2012): "Fundamentos del Anteproyecto de Código Civil y Comercial de la Nación". Ediciones Infojus, p. 523.

CSJN (2010): "Constitución de la Nación Argentina: publicación del Bicentenario". 1a ed. Buenos Aires. ISBN 978-987-9350-99-7.

DEL CAMPO, C. (2008): "Los organismos interjurisdiccionales de cuenca y el nuevo orden jurídico ambiental: Cuenca del Salí-Dulce y Matanza-Riachuelo". Compilado Tutela Jurídica del Medio Ambiente. ISBN 978-987-1123-48-3.

Fundación Nueva Cultura del Agua (2005): "Declaración europea por una nueva cultura del agua". En <https://fnca.eu/biblioteca-del-agua/documentos/documentos/1306271426-declaracioneuropea.pdf>

GELLI, M A. (2001): "Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada". La Ley. Buenos Aires. Nota 911. p. 322.

Global Water Partnership (2018): En <https://www.gwp.org/en/gwp-SAS/ABOUT-GWP-SAS/WHY/About-IWRM>

GONZÁLEZ AUBONE, F; MIRANDA, O; Andrieu ANDRIEU, J.; MONTENEGRO, F. (2014): "Analizando la modernización en regadíos tradicionales del oeste argentino", en Congreso Internacional Regadío, Sociedad y Territorio. Valencia, España.

GUARINO ARIAS, A. (2008): "El agua, principal elemento del medio ambiente. La polémica ley 25.688 de gestión ambiental del agua y su posible incidencia sobre el acuerdo del Colorado y el COIRCO". Compilado Tutela Jurídica del Medio Ambiente. ISBN 978-987-1123-48-3.

HARDIN, G. (1968): "The Tragedy of the Commons". Science 162 (3859), pp. 1243-1248.

HAVEKES, H.; HOFSTRA, M.; VAN DER KERK, A.; TEEUWEN, B.; VAN CLEEF, R. and OOSTERLOO, K. (2016): "Building blocks for good water governance". Water Governance Centre (WGC).

HUITEMA, D. and VAN DE KERKHOF, M. (2006): Chapter 14 "Public Participation in Water Management". In book "Water: Global Common and Global Problems". January 2006. DOI: 10.1201/b11005-18.

HUTCHINSON, T.; MOSSET ITURRASPE, J.; DONNA, E. (1999): "Sobre la protección...". En Daño Ambiental. Tomo 1. Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires. p. 1224. ISBN: 978-987-30-0260-1.

IUCN (2018): "Jurisprudencia ambiental de la Corte Suprema de Justicia Argentina". International Union for Conservation of Nature (IUCN). <https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/201811/jurisprudencia-ambiental-de-la-corte-suprema-de-justicia-argentina>

LUNA, F. (2006). "Breve historia de los argentinos". Buenos Aires: Planeta / Espejo de la Argentina. 978-950-49-1487-7

OSTROM, E. (1990): "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action". Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-40599-7.

PETRI, D. (2013): "La política hídrica en la República Argentina". Voces en el Fénix. Publicación del Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. En <http://www.vocesenelfenix.com>

PINAZO, A. (2004): "Minería, Constitución Nacional y Leyes Vigentes". Editorial Rio Negro SA. Copyright 2004.

REBASA, M. (2012). "Propiedad de las riquezas mineras, petroleras y gasíferas: Los recursos son de todos". En <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-5907-2012-04-01.html>

REBASA, M. y GARCÍA ROSSI, M. (2015): "El Recurso Agua y la Constitución Nacional" Revista Infojus - Sistema Argentino de Información Jurídica. Id SAIJ: DACF150735.

ROGERS, P. and HALL, A. (2003): "Effective Water Governance". Edited by Global Water Partnership Technical Committee (TEC). ISSN: 1403-5324 ISBN: 91-974012-9-3.

ROSATTI, H.; BARA, R.; GARCÍA LEMA, A.; MASNATTA, H.; PAIXAO, E. y QUIROGA LAVIÉ, H. (1994): "La Reforma de la Constitución Diario de Sesiones". Rubinzal-Culzoni Editores. Página 1609 y 1738.

SABSAY, D. y DI PAOLA, M. E. (2002): "El Federalismo y la Nueva Ley General del Ambiente" En Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo N° 32. pp.47-54. Buenos Aires: La Ley.

SUAREZ, V. (2008): "Breve reflexión sobre el nudo gordiano". En Artepolitica.com <http://artepolitica.com/comunidad/breve-reflexion-sobre-el-nudo-gordiano> (visitado agosto 2019).

TORTAJADA, C. (2010): "Water Governance: Some Critical Issues". International Journal of Water Resources Development, 26:2, pp. 297-307.

WADE, R. (1996): "La gestión de los recursos de propiedad común: la acción colectiva como alternativa a la privatización o a la regulación estatal". En: Economía del agua (Aguilera Klink, F. Coordinador). Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid, 403-425.

WITTFOGEL, K (1966): "Despotismo oriental. Estudio comparativo del poder totalitario". Ediciones Guadarrama. Madrid, 584 pp.

World Bank (2000): "Argentina Water Resource Management. Policy Elements for Sustainable Development in the XXI Century". Report No. 20729-AR.