

PROYECTO UBACYT D018

2004-2007

Título del Proyecto: "SINERGIAS AMBIENTALES ENTRE LAS AGUAS CONTINENTALES Y LAS MARÍTIMAS. DE LA PREVENCIÓN A LA RESPONSABILIDAD Y DE LAS NORMAS CONSUECUDINARIAS AL DERECHO SUSTANTIVO (CON ESPECIAL REFERENCIA A SUDAMÉRICA Y EL MERCOSUR)"

Director:

CAPALDO, Griselda D. (Doctora en Derecho, CONICET)

Integrantes:

BESALÚ PARKINSON, Aurora (Co-directora, Doctora en Derecho)

GÓMEZ MASÍA, María Cecilia (Co-directora, Abogada)

BIAGI, Marta (Doctora en Ciencias Políticas – CONICET)

PERRET, Gimena (Antropóloga, Becaria CONICET)

VIGEVANO, Marta R. (Abogada)

MINAVERRY, Clara (Abogada)

MORALES, Ana Luz (estudiante de Derecho)

MARTÍN, Viviana G. (Abogada, ex-becaria doctoral CONICET)

Becarios UBACYT:

ECHAIDE, Javier (Abogado, Becario Maestría)

E-mails de referencia:

gdcapaldo@yahoo.com

gcapaldo@derecho.uba.ar

Institución:

UBA - Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. L. Gioja

Resumen:

El agua es un recurso indispensable para el desarrollo de las especies y los ecosistemas, además de ser un elemento esencial para la calidad de vida y la salud humana.

Como objeto de estudio, el agua puede ser abordada desde múltiples miradas. De entre ellas, el presente proyecto ha puesto énfasis en las perspectivas antropológica, sociológica, y jurídica y, dentro de esta última, ha tomado en cuenta los discursos ambientalista, internacionalista, civilista y maritimista.

Objetivo general:

Analizar, desde una estrategia intra e interdisciplinaria, la reciente evolución del Derecho de Aguas en Sudamérica, con especial referencia al MERCOSUR.

Esta referencia al MERCOSUR se apoya en una doble singularidad:

- que sus 4 Estados miembro estén surcados por la CUENCA DEL PLATA, una de las cuencas hidrográficas transfronterizas más importantes del mundo, y la segunda en importancia del continente americano; y
- que sus 4 Estados miembro estén apoyados sobre el mismo acuífero confinado, el GUARANÍ.

La denominación *intra-disciplinaria* la aplicamos a la descripción de las sinergias jurídicas entre diferentes disciplinas del derecho; y en ese sentido el objetivo general es analizar cómo los institutos legales del Derecho de Aguas interactúan con aquellos que proceden del Derecho Internacional Público, del Derecho Civil, del Derecho del Mar, del Derecho Ambiental y del Derecho Marítimo.

En tanto que la denominación *interdisciplinaria* la destinamos a explicar las sinergias del derecho con otras disciplinas extra-jurídicas (la antropología y la sociología); y en ese sentido el objetivo general consiste en analizar cómo es la representación social del agua, tanto desde lo urbano como desde las comunidades indígenas.

Objetivos específicos:

- a)** identificar, describir y analizar las prácticas consuetudinarias y los mecanismos institucionales de acceso a la justicia en materia ambiental en los 4 estados miembro del MERCOSUR.
- b)** explorar e identificar cuál es la representación social del agua por parte de un par de comunidades indígenas y de comunidades urbanas ribereñas (a identificar).
- c)** identificar, en la legislación y la jurisprudencia de una muestra representativa de Estados ribereños, cómo se operacionalizó la implementación de los principios del Programa Global de Acción del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Hipótesis:

El enfoque jurídicamente escindido del agua respecto de su representación social, es uno de los factores contribuyentes de las deficiencias en el manejo ambiental integrado y sustentable de ese recurso en el MERCOSUR.

Metodología:

Originalmente esta investigación estaba dividida temporalmente en dos etapas: durante el bienio 2004-2005 se desarrollarían los aspectos descriptivos y durante el bienio 2006-2007 los explicativos.

En la reformulación del proyecto, esta división temporal fue re-examinada, debido a que la incorporación tardía al grupo de una antropóloga y de una socióloga y politóloga (desde fines de 2004 y principios de 2006, respectivamente), trajeron al proyecto nuevos elementos descriptivos que no habíamos considerado antes. Lo mismo sucedió con la incorporación de dos jóvenes abogados y una estudiante de derecho entre fines de 2006 y principios de 2007, cuyos aportes suman nuevos discursos. De modo que en este segundo bienio lo descriptivo convivió con lo explicativo.

Para operacionalizar los objetivos de la investigación se apeló a una doble triangulación teórica y metodológica (N. K. Denzin, 1978); la primera se está llevando a cabo entre la Teoría General de la Responsabilidad de cuño romano-germánico pero actualizada por las propuestas de Benjamín Ferraz y Lorenzetti, entre otros, con las teorías de la responsabilidad de cuño maritimista e internacionalista, y la Teoría de la Adaptabilidad en la Planificación desarrollada por David Getches (1999); la segunda se realiza entre métodos cuantitativos (principalmente referencias estadísticas provistas por FAO y UNEP) y métodos cualitativos (de recolección de datos primarios y secundarios).

Avances del Proyecto:

GRISELDA CAPALDO: (a) para llevar adelante el estudio de las sinergias ambientales entre las aguas continentales y las marítimas, se tomaron como "documentos-base" los principios elaborados por el Programa Global de Acción (GPA) del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para la prevención de la contaminación del medio marino desde fuentes terrestres. De las siete áreas trabajadas por ese organismo internacional, tres han sido las analizadas hasta el momento: los programas nacionales de acción, el turismo y el manejo de las aguas servidas municipales. Dado que el PNUMA sólo elaboró principios generales, sin detenerse a precisar cómo trasladarlos al orden interno de los Estados, el trabajo realizado consistió en identificar y describir las líneas de acción concretas que debieran ser tomadas en cuenta para operacionalizar aquellos enunciados generales en normas jurídicas precisas.

(b) Dentro del contexto de la Cuenca del Plata, se analizaron todos los documentos (vinculantes y no vinculantes) elaborados durante los últimos 75 años por los cinco Estados ribereños para regular, administrar, y utilizar los recursos hídricos del sistema formado por los tributarios y afluentes de los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata.

Estos datos se cruzaron con otros procedentes de la legislación interna de cada ribereño, a fin de detectar cláusulas ambientales en sus Constituciones y leyes generales, y con todos aquellos Convenios internacionales ambientales que, directa o indirectamente, tengan puntos de contacto con el manejo y los usos del agua.

AURORA BESALÚ PARKINSON: En cuando a los aportes que el Derecho Civil puede ofrecer al encuadre jurídico del agua, se analizó la naturaleza jurídica de las aguas desde la perspectiva del derecho privado en la Argentina, tomando en consideración la regulación de los artículos 2311 y siguientes del Código Civil. También se estudió su condición jurídica (pública o privada), en general, y la de las aguas subterráneas, en particular, identificando y resolviendo los problemas constitucionales que se plantean como consecuencia de la violación de los derechos de propiedad. Por otra parte, su investigación también examina la atribución del dominio y de la jurisdicción sobre las aguas en Argentina y los conflictos que se suscitan a este respecto.

GIMENA PERRET: desde una perspectiva antropológica, se indagó acerca de la representación social del agua haciendo foco, en esta primera etapa, en las representaciones construidas en el medio rural, particularmente en comunidades aborígenes.

Partiendo de la problematización de la relación hombre-naturaleza y reconociendo los aportes teórico-metodológicos que la antropología ha realizado desde la década del '60 a este campo de estudio, se tomaron ciertos ejes problemáticos que guiaron una primera aproximación etnográfica -realizada en agosto de 2005- a una comunidad Toba ubicada en el oeste de la provincia de Formosa. La forma y el tipo de uso que hacen los miembros de la comunidad de los recursos naturales (especialmente del río), el impacto de la incorporación de nuevas prácticas productivas en la región, la subsistencia y su organización para el logro de la reproducción social y material y la presencia de conflictos por la apropiación y gestión de los recursos, fueron algunos de ellos.

MARTA BIAGI: Las situaciones de escasez de recursos naturales inducen dos formas de comportamientos posibles: individuales y/o comunitarios. La importancia de conocer los factores que influyen en ambos comportamientos, permitirá acciones efectivas por los poderes públicos o privados del sector. La sociología es una de las disciplinas que está realizando interesantes hallazgos en este tema y en particular desde la teoría de las representaciones sociales.

En la noción de representación social concurre la idea de un saber que orienta la práctica, y de ahí su importancia para la vida social y las decisiones comunes.

Esta perspectiva permite conocer cuales son las construcciones de conocimiento elaboradas comunitariamente y compartidas en una misma cultura, acerca del agua.

En línea con esta idea, mostraremos los avances de un estudio de caso en el que analizamos las representaciones sociales del agua en Gualeguaychú.

MARTA VIGEVANO: Desde una perspectiva jurídica, en esta investigación se tomó como punto de partida la importancia que reviste -para la población mundial- el acceso al agua como medio de desarrollo. Ello sólo puede realizarse a través de políticas de gestión de integración y de administración que consideren a las aguas superficiales y las aguas subterráneas como un todo interdependiente, y

teniendo en especial consideración que la degradación de unas provoca inevitablemente el deterioro de las otras.

Siguiendo esta premisa, se realizó un análisis empírico e interdisciplinario del Acuífero Guaraní como un recurso natural compartido. Primero se estudiaron aspectos geológicos e hidrológicos, para luego analizar la problemática de la contaminación y, a partir de esta situación, establecer qué normas son aplicables. Se arribó a la conclusión que la ausencia de tratados internacionales específicos que obliguen a los cuatro Estados (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) bajo cuyos territorios se encuentran las aguas subterráneas contenidas en el Acuífero Guaraní, puede suplirse eficazmente con lo dispuesto en sus legislaciones internas sobre utilización sostenible y protección de las aguas superficiales y subterráneas y con otros tratados regionales e internacionales que consagran la protección del medio ambiente en general y de las aguas en particular.

JAVIER ECHAIDE: El objetivo de esta sublínea de investigación sobre “el agua como mercancía en el sistema multilateral de comercio”, es estudiar las estrategias que se han desarrollado desde la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995 en cuanto a un avance en la mercantilización del agua potable. En este sentido se analizarán las implicancias que derivan del hecho de que este bien sea tratado como mercancía dentro del régimen de liberalización propuesto por el sistema multilateral de comercio.

Para ello nos centraremos en el estudio de acuerdos específicos que involucran al agua dentro de la OMC, bajo tres ejes centrales: acceso a mercados, servicios, e inversiones.

A su vez, los objetivos específicos son: (a) Indagar el tratamiento que se le otorga al agua potable y su suministro dentro de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC); (b) Identificar los impactos de las negociaciones de libre comercio dentro de la OMC en los distintos usos del agua; (c) Reflexionar acerca de las posibles consecuencias de considerar al agua como mercancía.

CLARA MINAVERRY: En esta sub-línea de investigación dentro del proyecto marco D-018, se está analizando el fenómeno de la corrupción en la gestión del agua dulce en Sudamérica.

Nuestro objetivo es analizar el actual funcionamiento del mercado del agua en Sudamérica e indagar sus bases empíricas, teniendo como objetivo específico detectar casos de corrupción en la gestión del recurso natural, así como tomar registros de la legislación y jurisprudencia nacionales e internacionales vigentes en un número selecto de países sudamericanos, vinculados a la gestión y al mercado del agua dulce.

Este sub-proyecto se basa en el análisis de estadísticas, jurisprudencia y estudios de casos sobre el tema.

ANA LUZ MORALES: Los objetivos de esta sublínea de investigación sobre “Gestión integrada del recurso agua de la Cuenca del Plata” son: (a) conocer y analizar tanto el funcionamiento como la

evolución de los organismos involucrados en la gestión del agua de la cuenca del Plata, desde una perspectiva normativa e institucional, teniendo como referente los conceptos de "gestión integrada del agua" y de "sustentabilidad", (b) detectar la recepción legal y empírica de ambos conceptos.

A su vez, los objetivos específicos son: (a) Identificar, describir y analizar las distintas naturalezas y funciones de los organismos creados para una gestión de la cuenca. (b) Identificar y describir la recepción normativa del Derecho Internacional referente a los usos distintos a la navegación en ríos internacionales y cuencas hidrográficas, y realizar un seguimiento comparativo entre la normativa internacional regional, y la internacional mundial. (c) Identificar, describir y analizar si, en la normativa estudiada, hay operacionalización de los preceptos y las directrices del Programa de Agenda 21.

RESULTADOS PARCIALES OBTENIDOS POR EL PROYECTO UBACYT D018:

1. Se elaboró un documento que puede ser utilizado como guía empírica para implementar los principios del GPA en la legislación nacional.

2. Se diseñó un diagrama de flujo que, como modelo parcial probable, intenta mostrar y explicar cómo el flujo de sinergias entre cinco acciones distintas debiera resultar en un mejoramiento u optimización de la observancia de las leyes ambientales.

3. Se identificaron los principios generales y las prácticas consuetudinarias reconocidas por los cinco ribereños de la Cuenca del Plata respecto del uso, manejo, protección y conservación de sus recursos hídricos transfronterizos.

4. Se estudió la condición jurídica del agua (pública o privada), en general, y la de las aguas subterráneas, en particular.

5. Se detectaron prácticas consuetudinarias reconocidas por los Estados que comparten el acuífero Guaraní contenidas en normas internacionales convencionales, o en principios generales de derecho que regulan, primordialmente, los cursos de aguas superficiales y pueden ser aplicadas a los acuíferos.

6. Desde el punto de vista antropológico, sobre la base de los datos primarios y secundarios obtenidos, puede sostenerse que la generación de políticas de desarrollo sustentable en convergencia con la creciente expansión de la frontera agraria son fenómenos que estructuran y condicionan la dinámica de la relación de la comunidad toba con su medio natural y por lo tanto también las representaciones sociales en general y en particular del agua en tanto recurso natural.

7. Se realizaron entrevistas a distintos actores sociales de la localidad de Gualeguaychú a fin de detectar cuales son las construcciones de conocimiento elaboradas comunitariamente y compartidas sus habitantes acerca del agua. Este estudio tiene por objeto comparar sus resultados con los de otra investigación internacional conducida en Francia, en la que se analizaron las representaciones sociales en seis culturas urbanas.

8. Se verificó que en ciertos países sudamericanos (concretamente, en Chile, Perú, Ecuador y Colombia) la corrupción en el manejo y administración del agua –si bien similar a la que ocurre en cualquier otro ámbito- tiene las siguientes peculiaridades: ineficiencia o falta de cuidado en la elección del lugar de extracción del agua; determinación de los mapas y de los nuevos usuarios del recurso; imposibilidad de la población local de participar en la administración de la misma favoreciéndose en el acceso del agua a ciertos grupos minoritarios y poderosos, en lugar de ayudar con este proceso a los más pobres y necesitados del recurso.

9. Con fondos de la Agencia de Promoción Científica y Tecnológica, el 29 y 30 de mayo de 2006 se organizó el Primer Taller Internacional sobre Sinergias Ambientales entre las Aguas Continentales y las Marinas.

10. Se editó el libro "Sinergias Ambientales entre las Aguas Continentales y las Marinas", donde se recogen las memorias del citado Taller. La versión electrónica bilingüe español/inglés puede descargarse desde las páginas:

www.modelo-mar.org/ss_esp/mare-magnum.htm

www.sea-sky.org/ss_esp/mare-magnum.htm