

**NUEVAS TENDENCIAS LATINOAMERICANAS
EN LA FORMULACION DE POLITICAS
Y LEGISLACIONES REGULATORIAS
DEL RECURSO HÍDRICO Y MEDIO AMBIENTE**

Dr. César Raúl Magnani¹

PRÓLOGO

El presente documento es el resultado de una serie de estudios, investigaciones y vivencias del autor en torno al quehacer ambiental, nacional e internacional. Ello con el íntimo convencimiento, de que del manejo inteligente de los recursos naturales -en especial el agua- depende nada más ni nada menos, que **“la vida misma del Planeta”** y de quienes habitamos en él.

El trabajo no tiene la pretensión de brindar un “recetario” de soluciones, toda vez que éstas -en la medida de lo posible- surgirán a partir de una decantación de ideas, sugerencias y contrastes con otras personas de experiencia y conocimiento en las distintas disciplinas que impone esta temática.

La intención del autor, es la de exponer y compartir una serie de características, principios y condiciones propias de nuestros sistemas político-jurídico-institucionales en la materia y que fueron adoptados por varias provincias y países hermanos. Pues la vigencia de aquéllos y sus correcciones con vistas al futuro, constituyen asuntos que ineludiblemente deben abordarse como base de discusión para el establecimiento de un Sistema Integral de Manejo de cuencas Hidrográficas para lo que resta del siglo y el venidero.

1. INTRODUCCION

El impacto de la acción del hombre sobre los recursos naturales se analiza cada vez con mayor intensidad.

Las estadísticas mundiales marcan las principales perturbaciones provocadas por el hombre en los recursos naturales como ser: la défo-

¹ Asesor de Secretaría de Asuntos Institucionales. Departamento General de Irrigación.

restación; la erosión o pérdida del suelo; la pérdida de fertilidad y capacidad agropecuaria de los suelos; la desertificación; la alteración del régimen hidrológico; la contaminación hídrica.

Las actividades humanas en especial las actividades agrícolas, minera o industriales han ocasionado alteraciones en el sistema natural. Así, los fenómenos naturales como erosión eólica, crecida de los ríos, heladas, ventiscos y sequías, han adquirido carácter de catástrofe.

Frente a esta problemática se han creado metodologías preventivas concomitantes y correctivas para evitar o disminuir el deterioro en los recursos naturales y el ambiente en general.

Una de las más difundidas es precisamente la del MANEJO INTEGRAL DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS, consideradas como los sistemas naturales productivos donde el hombre puede interactuar con los recursos, armonizando las potencialidades que ellos ofrecen con las actividades destinadas a su aprovechamiento para satisfacer las necesidades de la población.

Esta metodología se concreta mediante acciones técnicas como manejo eficiente de las aguas, forestación, cultivo de terrazas, construcción de embalses, etc. A lo que se suman las medidas políticas, legales y de coordinación entre agencias públicas y privadas involucradas en este quehacer.

Una reseña general de los distintos sistemas de política, legislación y administración de los recursos naturales en el orden internacional, demuestran una gran variedad de regímenes, formas y conceptos fundamentales. Estos se refieren fundamentalmente al régimen legal de los recursos naturales, a la reglamentación de su aprovechamiento y al marco institucional necesario para el gobierno y contralor de los usos individuales y su función comunitaria.

Las deficiencias de los sistemas existentes actualmente, constituyen herencias de un pasado que reguló la legislación y administración de los recursos naturales en forma sectorial. Concretamente se enfatizó en el recurso hídrico y dentro de éste los enfoques se orientaron a regular cada uso (navegación, agricultura, etc.). Ello llevó a la proliferación de cuerpos legales sectoriales y a la superabundancia de agencias administradoras de los distintos usos del recurso hídrico.

En muchos países existen agencias específicas para el riego, el agua potable, la energía, la navegación... sin comprender que lo más ventajoso para el recurso es que exista una ley y un órgano de administración que los abarque a todos.

Como reacción a este sistema incoordinado e ineficiente aparecen tendencias más recientes orientadas al manejo del agua como recur-

so integrado, por lo que la Política al respecto y la Administración y Legislación que son su consecuencia, tienden a apartarse de los usos sectoriales y a manejar íntegramente las aguas. Nace así la concepción del "uso múltiple, armónico y coordinado del recurso hídrico".

En una etapa ulterior, se busca la interdependencia del agua, con el resto de los recursos naturales, porque determina a necesidad de su administración integral o conjunta.

Se parte del concepto de que todos los recursos naturales -agua, bosques, tierras, minas, fauna, aire, flora- son interdependientes y el uso inadecuado de uno de ellos, influye negativamente en el uso de los otros recursos. Así, el uso indebido del agua en la tierra es causal de reventación, erosión, inundación, etc.

En consecuencia, la organización y legislación de la entidad encargada del programa del desarrollo integral de una cuenca, no puede restringirse al problema ingenieril de la mera proyección de obras hidráulicas o tendido de electroductos. Debe atender a múltiples y complejos problemas que en ella se plantean, como ser: el aumento de población, los problemas urbanísticos, educacionales, socioeconómicos y ambientales que se plantean.

Así aparece como concepción más reciente del manejo de cuencas: "La gestión que el hombre realiza en un determinado sistema hidrográfico para aprovechar y proteger los recursos naturales que le ofrece, con el fin de obtener una producción óptima y sostenida"

Debe tenerse presente que en la formación de la cuenca, EL ALLA ES EL ELEMENTO QUE DETERMINA LA EXISTENCIA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DEMÁS COMPONENTES. Dicho recurso constituye un agente formador del relieve, pues modela el lugar, las relaciones de evolución y adaptación del suelo, la vegetación, la fauna y por lo tanto la potencialidad agropecuaria.

LO EXPRESADO COBRA ESPECIAL ÉNFASIS EN NUESTRAS REGIONES DESÉRTICAS Y SEMI DESÉRTICAS.

2. POLÍTICAS EN ESTA MATERIA

Cuando los Miembros de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo en su Informe Final plantearon la necesidad de proceder a la transformación institucional y jurídica para la realización de la tarea del desarrollo sostenido en el orden nacional e internacional, incursionaron en un tema fundamental, cual es la asunción de la preservación del ambiente como objetivo del Estado y que ello conlleva al cambio de su organización legal e institucional.

En electo, el Informe Final de la referida comisión. "Nuestro futuro Común", más conocido como "Informe Brundtland" -en homenaje a su Presidenta- señala que "el carácter integrado e interdependiente de las nuevas tareas y cuestiones, contrasta agudamente con el carácter de las legislaciones e instituciones que existen actualmente. Estas tienden a ser independientes, fragmentadas en contenidos relativos restringidos y con procesos de decisión cerrados.

Según surge de la Conferencia de la ONU en Río, el Estado y la Sociedad post industrial, que emerge de las profundas transformaciones de las últimas décadas, se caracteriza por debatirse en una encrucijada inicial: debe asegurar las condiciones del desarrollo económico y a la par preservar y mantener los recursos naturales para el sostenimiento de la vida. Pero se demuestra que el medio ambiente y el desarrollo no son términos encontrados, sino que están unidos inexorablemente. El desarrollo no puede iniciarse y sostenerse sobre una base de recursos naturales deteriorada; el ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento no tiene en cuenta los costos de la destrucción ambiental.

Estos problemas difícilmente puedan enfrentarse con las políticas, legislaciones e instituciones clásicas, sostiene el Programa 21.

Es que las instituciones se apoyan en un complejo de creencias, ideologías y valores (sistema cultural) y en un determinado sistema económico, por lo que las mutaciones en el régimen político pueden provenir no sólo de la cúspide institucional sino también de la base cultural y económica.

Estas modificaciones están sucediendo y urge entonces integrar el ordenamiento jurídico-político vigente, con instituciones que contengan las nuevas necesidades de una sociedad que debe asumir la interdependencia entre sus componentes y la de éstos con los recursos naturales, como condición indispensable para garantizar el bienestar general y la calidad de vida.

2.1. Conceptualización

En la actualidad está fuera de toda duda, que para la consecución y obtención de cualquier propósito que tenga fines que repercutan en beneficio de un determinado país, sea a todas luces necesario para una unidad de acción, un quehacer planificado, una voluntad común que oriente la actividad estatal hacia el cumplimiento de los fines para los cuales el Estado fue creado.

Cuando el Estado, de conformidad con una serie de valores, traza lineamientos generales para la consecución de propósitos preestablecidos

dos. ESTÁ HACIENDO POLÍTICA.

En tal sentido, la política constituye "un arte" que conlleva la formulación de objetivos, los instrumentos para alcanzarlos, sus efectos y los criterios a utilizar para evaluarlos.

Dentro de la política nacional de un estado, se encuentran políticas sectoriales que atienden los diversos espectros de la realidad estatal. No se concibe para la buena marcha de una política de desarrollo, la inexistencia de una política en materia de recursos naturales y medio ambiente.

El Profesor Irving K. Fox ha manifestado insistentemente en la falta de consenso respecto a lo que debe entenderse por política en materia de recursos hídricos y naturales, sin embargo ha ensayado la siguiente definición: "Podemos entender por política sectorial, el conjunto de reglas básicas, principios de organización y procedimientos fundamentales, establecidos por un gobierno de acuerdo con su realidad física, social y económica, con el propósito de controlar el buen uso, aprovechamiento y conservación del agua y demás recursos naturales, con la finalidad de contribuir al desarrollo integral de un determinado país.

Puede afirmarse entonces, que el rol de una política, es fijar los objetivos generales y específicos, coherentes y completos: fijando prioridades, así como establecer las pautas de ordenamiento administrativo y legal necesarias para cumplirlos de acuerdo a los plazos establecidos.

Debe ser la política lo suficientemente dinámica, que permita su reformulación cuando el conjunto de necesidades se modifique. En definitiva, debe establecer un mareo de referencia y los mecanismos idóneos para hacer del futuro una situación mejorada.

Esta política no puede ser abstracta, ni obedecer a reglas universales; por el contrario, es contingente pues debe referirse a una realidad muy concreta. En consecuencia debe adaptarse a la idiosincrasia, cultura y tradiciones de sus destinatarios; así como también al ambiente físico (geografía y clima) donde se implementa, conjugando circunstancias socioeconómicas y ambientales en un tiempo determinado.

La **legislación** y la **administración** en esta materia, deben constituir herramientas idóneas para la implementación de una política sectorial.

De acuerdo con este principio, primero corresponde la elaboración o formulación de la **POLÍTICA** y posteriormente conformar la **legislación** (que es la traducción legal de esa política) y la **administración** (que es su brazo ejecutor).

2.2. Características básicas

La política en esta materia intenta crear las condiciones esenciales para mantener el equilibrio dinámico entre los recursos naturales económicos y culturales de la cuenca, a fin de que la población pueda satisfacer sus necesidades actuales de desarrollo sin comprometer las aspiraciones de las generaciones futuras.

Para el logro de sus objetivos, la política en la materia requiere que en su formulación se consideren sus características esenciales a saber:

a) Preventiva: en el pasado se actuaba sobre los efectos de la desbastación ambiental, la reforestación, la recuperación de suelos, la restauración de los hábitats naturales, etc., constituían los programas normales. Estos no lograron revertir ni detener la situación, porque se actuaba sobre los efectos y no sobre las causas. Hoy hemos aprendido que corresponde obrar sobre las causas, previniendo los efectos del quehacer humano.

b) Descentralizada: la centralización de las funciones, de los recursos humanos y financieros, ha provocado el agotamiento de las administraciones. Inhibiendo la producción de soluciones adecuadas a cada problema. Se impone que la administración en materia de recursos naturales y medioambiente se defina a partir de su inmediatez con los factores sociales, económicos y culturales de los problemas ambientales.

c) Transectorial: la política en esta materia, atraviesa horizontalmente a todos los órganos del Estado y de la Sociedad. Cualquier decisión que se adopte al respecto, afecta de una forma u otra, el comportamiento de la globalidad de los sectores.

d) Interdisciplinaria: si bien la formulación de la política es tarea propia de "políticos" su preparación y elaboración debe ser tarea interdisciplinaria, con intervención no solo de juristas sino de economistas, ingenieros, hidrólogos, administradores, planificadores, etc. Ello así porque frente a problemas que interesan a diversas ciencias, deben buscarse soluciones a través de la acción común de diversos especialistas que aporten a través de un idioma común, alternativas técnicas viables y compatibles.

e) Concensuada y coordinada: la gestión ambiental es un proceso complejo que involucra prácticamente a todos los niveles de la administración pública y a todos los estratos de la sociedad. La realización de sus objetivos exige por esa causa, una permanente concertación y negociación de intereses muchas veces diversos y hasta antagónicos.

f) **Participativa:** la formulación, ejecución y control de esta política, no puede ser prerrogativa de los-particulares, ni del listado y mucho menos de una repartición gubernamental, como se venía haciendo. Requiere de la necesaria participación de la sociedad civil con todos sus sectores y del conjunto del gobierno. Es esencialmente consensuada y participativa. Por eso es importante que cada uno de los sectores involucrados y en definitiva cada uno de nosotros, sepa cuál es la responsabilidad que le cabe en el aprovechamiento de los recursos naturales en el marco del desarrollo sostenible.

2.3. Principios fundamentales

Como bien sostiene Guillermo Cano "Los principios definidores de la política ambiental como tales, deben presidir la actividad del estado y orientar la de los particulares. Los ha consagrado la experiencia y la doctrina más moderna de programación social, económica y técnica". A lo que podemos agregar: CON EL FIN DE LOGRAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y EL BIENESTAR GENERAL DE LA COMUNIDAD.

Para la elaboración y formulación de los principios de la política en esta materia, debe partirse necesariamente de los condicionamientos que imponen las leyes físico-naturales inexorables, y los condicionamientos socioeconómicos y ambientales del medio.

Al respecto es digno de mencionarse los conceptos sobre política vertidos en el mensaje de elevación de la reciente Ley de Aguas Nacionales de México:

“La Ley de Aguas Nacionales se inscribe en el marco de la modernización, planeación y programación de la administración y del uso eficiente y racional de nuestros recursos naturales...” “Asimismo, es congruente con las profundas reformas constitucionales promovidas para llevar mayor libertad y justicia al campo mexicano y propiciar su modernización”.

En el texto legislativo Artículo 3") se le otorga rango legal al concepto de cuenca hidrológica “es el territorio donde las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde la aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aún sin que desemboquen en el mar”. Se quiere destacar la parte final: “La cuenca, conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión del recurso hídrico”. Con esta metodología se disipan dudas interpretativas, lo que constituye un buen avance en esta problemática.

También traemos como ejemplo los principios que inspiran la

Política Nacional de Aguas de Chile:

“El agua como recurso natural se encuentra indisolublemente unida a los demás recursos naturales renovables y, por tanto debe ser analizada, desarrollada y administrada dentro de un contexto ambiental, bajo el concepto de desarrollo sustentable, considerando para ello que el hombre tiene derecho a vivir en un ambiente sano y compatible con su naturaleza”.

La política de aguas debe estar basada en el conocimiento de los procesos que se generan en las cuencas y cauces: en las infraestructuras hidráulicas: en sus usos actuales y potenciales y en las situaciones concretas consumadas en el ámbito de los derechos de aprovechamiento existentes.

Constituye elemento fundamental de la política sobre aguas, prevenir los efectos nocivos de eventos hidrológicos extremos, como sequías, inundaciones, etc. Asimismo, deben considerarse situaciones de desastres, cuya ocurrencia influirán negativamente en la calidad de los recursos hídricos y del medio ambiente.

La gestión de agua no puede aislarse de sus destinatarios y por eso deben desarrollarse los mecanismos que aseguren su participación. Esta participación debe llevarse a efecto tanto en el ámbito nacional como en el regional. En este último caso, mediante organismos autónomos encargados de la administración de las cuencas hidrográficas o sistemas de cuenca...

La política nacional de aguas debe ser coordinada con la política ambiental y las políticas relativas a los demás recursos naturales renovables, y subordinada a la política general de desarrollo social y económico del país.

Las características geográficas y climáticas del país obligan a reconocer en él zonas desérticas y semiáridas, las que deben condicionar la existencia de normas especiales, distintas, aplicables a esas realidades físicas diferentes.

2.3.1. Principios específicos para zonas áridas y semiáridas

Como consecuencia del sabio principio con que finaliza el punto anterior, en las regiones cuyo hábitat es desértico o semidesértico, la política ambiental le da preponderancia a la gestión de los recursos hídricos, por tratarse no solo de un recurso natural sino político, estratégico y económico. Asimismo, el principal componente ambiental.

En este escenario se justifica plenamente la preeminencia en el manejo del agua en forma integral, ya que manejar las cuencas de cap-

tación, los acuíferos subterráneos y todo lo que influye en la calidad, cantidad, distribución del agua y multiplicidad de usos; solucionaría en un alto porcentaje los problemas ambientales existentes. En la Provincia de Mendoza (Argentina) existen numerosos estudios que así lo avalan y cuyas conclusiones pueden ser de aplicación a provincias argentinas y otros países hermanos emplazados en zonas áridas o semiáridas.

Tal es la importancia de fijar dentro de la política provincial los principios de política hídrica, que Mendoza los tiene contenidos en la propia Carta Constitucional Provincial, los que han perdurado por más de un siglo, no obstante las reformas constitucionales habidas de por medio.

Recientemente, el autor ha elaborado -a pedido del Gobierno Mendocino- un documento para sentar las bases de formulación de una política hídrica provincial. En homenaje a la brevedad, se transcriben sintéticamente los puntos más salientes:

- Lograr un aprovechamiento eficiente y racional del recurso hídrico.

- Tender a la realización del uso múltiple, armónico y coordinado del agua.

- Compatibilizar el aprovechamiento del recurso hídrico con el uso y conservación de los demás recursos naturales y el hábitat humano.

- Evitar o disminuir los efectos nocivos causados por las aguas y preservar la calidad del recurso hídrico y luchar contra la contaminación.

- Buscar su disponibilidad constante y oportunidad en la entrega.

- Promover el aprovechamiento conjunto de aguas superficiales subterráneas.

- Formular un régimen de prioridades adecuado.

- Centralizar la administración integral del recurso hídrico descentralizando la gestión por usos y la faz operativa del servicio.

- Establecer mecanismos de coordinación entre los organismos públicos, semipúblicos y privados con injerencia directa o tangencial en el recurso hídrico.

- Incentivar la participación activa y responsable de los usuarios en la gestión hídrica (cogestión).

- Conformar organismos autónomos encargados de la administración de las cuencas hidrográficas.

- Formular un plan Hídrico Regional.

- Evaluar en forma dinámica y actualizada los recursos hí-

- dricos, a través de un Banco de informática de datos.
- Recrear la conciencia hídrica, a través de programas educativos y culturales en la materia.
- Reformular la legislación vigente acorde con los nuevos requerimientos de la comunidad.
- Aumentar la inversión pública y privada en el mantenimiento y construcción de obras hidráulicas.
- Lograr la incorporación de nuevas tecnologías en el sector.
- Fomentar o desalentar actividades vinculadas al sector a través de los medios impositivos y crediticios.
- Establecer vedas, reservas y fijar zonas de limitación en el uso del recurso hídrico.

2.4. Estado de situación latinoamericana

Los cambios y transformaciones, tanto de las políticas como de los aparatos gubernamentales, así como la concepción de nuevos objetivos de equidad y sustentabilidad ambiental, conllevan a una crisis estructural de las agencias públicas y a cambios sensibles en los roles que tradicionalmente asumía el Estado.

De esta situación general de transformación, no escapa la administración de los recursos naturales y la gestión ambiental, donde se advierte una "gran preocupación, pero poca ocupación". La cuestión debe revertirse, es decir: "más que preocuparse, hay que ocuparse de los problemas" y ello se logra a través de acciones concretas.

La política en este sentido debe tender a corregir la forma inorgánica y poco sustentada en que usualmente se plantean las soluciones a los problemas del uso y conservación de los recursos naturales.

Las recomendaciones o medidas que comúnmente se adoptan al respecto son: crear comisiones para formular diagnósticos, elaborar planes maestros, modificar legislaciones, unir o separar instituciones públicas, convocar el auxilio de organismos internacionales y de expertos, etc.

Este tipo de medidas, si bien pueden resultar de utilidad, por si solas no constituyen la definición de una política, sino en el mejor de los casos maneras parciales de su ejecución.

Como bien lo señalan informes de CEPAL, la experiencia en nuestros países demuestra que las fuerzas e intereses externos a esta problemática, como ser: los cambios políticos y económicos, la necesidad de reducir el gasto público, las privatizaciones, los intereses sectoriales (usos energéticos, abastecimiento de agua potable y hasta el mismo có-

lera...) influyen generalmente en las definiciones políticas sectoriales con *mayor énfasis que los requerimientos inherentes manejo integral* de los recursos naturales.

Del estudio de situación de los países latinoamericanos, puede advertirse que -salvo excepciones puntuales en regiones de Argentina, Chile, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela- aparece como común denominador la ausencia de políticas en este sector, que reflejen instrumentos legales y administrativos eficaces para poner en ejecución la gestión integral de cuencas.

2.5. Síntesis

- Se destaca la importancia de que los distintos países cuenten a la brevedad con una definición clara de su política sectorial, entendida esta, como la enunciación de los objetivos nacionales en la materia y su coincidencia y coordinación con las políticas de otros sectores del mismo país.

- La política debe ser acorde a la realidad imperante, flexible y reunir las características de preventiva, descentralizada, transectorial, multidisciplinaria, consensuada, coordinada y participativa.

Asimismo reafirmar que:

- Ni la adopción de medidas aisladas, ni una nómina de obras públicas a construirse, pueden constituir la formulación de una política ambiental.

- Una ley de recursos naturales o una administración sectorial, sin una previa definición de la política que deba aplicarse, pueden resultar intrascendentes e incluso perjudiciales.

- En zonas áridas y semiáridas la política sectorial debe priorizar el manejo de su recurso fundamental EL AGUA, en forma integral y compatibilizar su gestión con el resto de los recursos naturales y el ambiente.

3. DERECHO Y LEGISLACIÓN SECTORIAL

El derecho en esencia procura a través de sus normas la convivencia del hombre en sociedad y se articula siempre con los demás elementos existentes en el grupo social para darle su propia dinámica y carácter.

Como bien se ha sostenido: "El derecho no se funda por sí, en algo jurídico, así como la ciencia no se funda exclusivamente en algo

científico, sino que ambos se fundan en cierta situación de la vida humana colectiva, porque el derecho es función de la vida toda de un pueblo y desde ésta hay que entenderlo, tanto en su conjunto como en cada una de sus instituciones".

Es indudable entonces que, al pretender regular una cuenca hidrológica y la forma integral de su manejo -cuyo núcleo lo constituye un curso de agua y los demás recursos que giran en su entorno- que es dinámico y cambiante, el derecho "per se" no puede dar solución adecuada. Debe necesariamente recurrir a otras disciplinas (como la ingeniería, la economía, la política, la administración, etc.) para que brinden la sustancia real y concreta objeto de regulación; recién entonces instrumentarla y articularla jurídicamente. De ese modo las decisiones que se adopten en consecuencia, podrán armonizar con los intereses en juego y las actitudes dominantes.

3.1. El derecho - Fin o medio?

Todavía subyace la vieja discusión del rol que juega la ciencia jurídica en esta problemática. En otros términos: si el derecho constituye un fin en sí mismo, o es un instrumento para alcanzar objetivos sociales de cualquier especie, sean económicos, culturales, políticos, etc.

Se sostiene enfáticamente, la opinión de considerar a la ciencia jurídica como "una ciencia instrumental" a la que no puede asignarse valores absolutos.

El conocimiento lega que utiliza el jurista se apoya en valores conjeturales y en cálculos tomados de la experiencia común de la vida o de estadística más o menos aceptables.

Como ya se anticipara al analizar la política del sector, el derecho es una herramienta idónea de aquella. Es precisamente la traducción legal de la política. De ahí su rango instrumental, de medio y no de fin en sí mismo.

Y hablando de instrumentos, se ha recomendado agregarle al binomio Política-Ley un tercer componente "Plan de Desarrollo" para que constituyan una trilogía inseparable, que marque un rumbo claro a seguir en los objetivos de desarrollo sostenible.

En tal sentido resulta importante formular un plan para cada cuenca y que el mismo tenga fuerza legal, para garantizar su continuidad en la aplicación, a pesar de los cambios políticos de gobierno.

3.1.1. Emisores y destinatarios de las leyes

Redactar leyes es tarea propia de juristas, pero prepararlas, es labor de abogados especialistas con el auxilio de expertos en disciplinas científicas conexas. Esto denota el carácter netamente **interdisciplinario** de esta rama del derecho.

Esta característica, al igual que ser preventiva, transectorial, participativa y consensuada, le deviene a la legislación a través de la política, según se explicitara al tratar ese tema.

Los destinatarios de las normas para el uso y preservación de los recursos naturales, necesitan educación o por lo menos información legal. En zonas rurales donde el empleo de los recursos constituyen una tradición inmemorial, no obstante no conocer las leyes, hay un conocimiento de los principios por tradición oral. Pero hay sectores de la población, donde los principios básicos deben ser explicitados a los interesados. Es más, hoy se aconseja cada vez con mayor insistencia que las leyes deben ser consensuadas por medio de distintos canales participativos, para conseguir una suerte de "seguro anticipado" de su efectivo cumplimiento. Sobre este aspecto se insistirá más adelante.

3.1.2. Aclaración previa

Se aclara que la expresión "legislación" está utilizada en el documento en sentido "amplio", comprensivo de todas las normas jurídicas que son de aplicación general. Así abarca las cláusulas constitucionales, las leyes escritas dictadas por parlamentos u otros poderes legisladores, los decretos o acuerdos adoptados por órganos ejecutivos o gabinetes ministeriales, las ordenanzas de cuerpos deliberativos comunales, los reglamentos expedidos por autoridades sectoriales centralizadas, descentralizadas y autárquicas, y los acuerdos o tratados interjurisdiccionales o interestadales. También quedan incluidos la jurisprudencia y costumbre que en algunos países tienen valor de norma legal obligatoria.

3.2. No hay recetas universales

Referido al tema que nos ocupa, esto es el marco jurídico que determina la creación, organización y funcionamiento de los organismos de cuenca, se ha sostenido con acierto "que no existen tipo de estructuras ni listados de funciones que puedan ser consideradas abstractamente ideales, de modo que la elección de una y otras depende en cada caso de las circunstancias de tiempo, modo y lugar".

En efecto, el derecho no es una "intelequia abstracta y universal"

producto de un laboratorio jurídico. El mismo nace para ser aplicado en un lugar determinado y en un tiempo concreto. Como bien dijera Ortega y Gasset, el secreto del derecho romano es que: "legislaba su tremenda y cruda realidad". En ese pragmatismo radicó el éxito reconocido de su sistema jurídico.

Al respecto, en los foros jurídicos internacionales se ha identificado la existencia de distintas áreas legales en torno a la legislación y administración del recurso hídrico y demás recursos naturales, compuestas tanto por los países de donde son originarias las respectivas culturales hídricas y ambientales, como por los países que recibieron el influjo durante el período histórico de colonización. A lo que debemos agregar el eficiente influjo por las actividades de asistencia técnica, tanto bilaterales como internacionales.

Esta es la razón fundamental por la que se ha recomendado insistentemente que: "Las leyes e instituciones jurídicas en esta materia no son extrapolables". La experiencia jurídica ajena -tanto la exitosa como la fracasada- es válida y útil para ayudar a formar criterio y escoger soluciones alternativas, pero no para utilizarla sin cambios.

Las leyes en este rubro no pueden ser copiadas. Hay que adaptarlas -no adoptarlas- agregándole los ingredientes (físicos, históricos, humanos, etc.) locales. En principio, "no hay regla de oro..."

3.2.1. Algunas reglas de oro...

Sin querer cuestionar las sabias palabras de Bernard Shaw "la regla de oro, es que no hay regla de oro" que en esta materia tiene tanta aplicación, debemos ser francos en admitir la existencia de algunos predicados comunes de aplicación necesaria a las estructuras jurídicas para lograr Leyes que constituyan verdaderos instrumentos de la política sectorial.

Al respecto ya hemos anticipado su inescindible vinculación con la realidad que intenta regular, en la que juegan un factor relevante la idiosincrasia, aspectos físicos, como ser el clima y el orden social donde la ley va a actuar.

En esta materia, las leyes humanas deben respetar las leyes físicas que rigen la naturaleza (los ciclos de la atmósfera, hidrósfera, biósfera y litósfera). De lo contrario, se producen rupturas y desequilibrios en los ecosistemas naturales. La destrucción progresiva del planeta en las últimas décadas es prueba contundente de lo expuesto.

En este enfoque, los límites de las cuencas hidrográficas son trazados por la línea del "divorcium acuarum", y no respetan muchas veces las divisiones políticas artificiales trazadas por el hombre. Ello ha ocasionado innumerables problemas en la regulación del manejo integrado de las cuencas y sus soluciones alternativas son vastas y complejas, en especial tratándose de cuencas interjurisdiccionales o internacionales.

En lo concerniente a la adecuación del sistema social, las normas no pueden constituir **ni una promesa irrealizable, ni un imperativo de conducta ejemplar** que -como sostiene insistentemente el Maestro Joaquín López- "constituyen las dos caras de una misma medalla y aspectos distintos de una misma utopía".

Pretender implementar el principio de "contaminación cero o pureza total del ambiente", constituye una afirmación declamatoria de contenido inalcanzable. Es preferible establecer medios concretos para lograr en el menor tiempo posible y al menor costo, la existencia de aguas o atmósfera de aceptable pureza.

Por otra parte, no pueden exigirse conductas para "héroes o santos". Las normas están dirigidas al obrar del buen ciudadano común, si no terminan por ser incumplidas por la mayoría de sus destinatarios, adquiriendo de esa forma el carácter moral de "buenas intenciones" y como es sabido "el camino al infierno se encuentra empedrado de ellas..."

3.2.2. Prevención, estímulo o castigo?

La legislación vigente en la mayoría de nuestras regiones ha sido de índole coercitiva y sancionatoria, poniendo énfasis en los controles y penalidades. Están orientadas más a perseguir culpables que a evitar los daños. Es el caso del cuestionado principio "del contaminador pagador" contenido en muchas de nuestras legislaciones.

Las tendencias más modernas aconsejan la adopción de mecanismos legales preventivos, pues la coacción a posteriori es ineficaz para la preservación ambiental. Como reza el viejo y sabio refrán popular "más vale prevenir, que curar".

La ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente de México de 1988, fue formulado con amplio criterio preventivo.

En materia de prevención el ejemplo del cólera nos exime de mayores comentarios en cuanto a sus beneficios...

Los sistemas de premios, estímulos y fomentos utilizados recientemente por las legislaciones de la Comunidad Europea han dado

muestra acabada de los beneficios de la función preventiva del derecho en el desarrollo y conservación de los recursos, su defensa contra los efectos nocivos y el mejoramiento de su calidad.

Sostiene el catedrático español Martín Mateo que: "la llamada actividad de fomento de la legislación y administración, es la antítesis de las intervenciones autoritarias y coactivas (consistentes por ejemplo: en símbolos acreditativos del buen comportamiento ambiental a ciertos agentes involucrados en los procesos socioeconómicos) ha tenido una buena acogida en los países europeos".

En materia de cuencas se ha advertido específicamente este problema de falta de estímulo en las acciones que favorezcan la gestión, por lo que se ha recomendado reorientar la legislación existente para enfatizar el desarrollo de acciones de fomento de estímulos y, paralelamente, disminuir progresivamente las acciones de control y vigilancia.

3.3. Mitos difundidos en nuestros países

De un análisis objetivo de los sistemas ambientales sudamericanos surge que, la mayoría de los problemas que inciden en su funcionamiento, obedecen a deficiencias en la administración y gestión, más que a fallas de la legislación en sí.

No obstante es difundida la creencia a nivel político "que las leyes solucionan problemas...", que juegan como una suerte de "varita mágica" que por su sola existencia brindan soluciones.

Esto conlleva a otra consecuencia aún más grave, cual es la convicción; que mientras más leyes se tienen, mejor camina el sistema, liste fenómeno ha generado una actividad "hiperlegisferante", al punto tal que ni aún lo especialistas en esta rama del derecho terminan por conocerlo acabadamente. El desconocimiento general de las leyes es directamente proporcional a su grado de incumplimiento. Mal puede cumplirse lo que no se conoce..."

Este fenómeno ha sido graficado con gran sentido del humor por el Profesor Tejero París, al sostener: "Que en Latinoamérica hay más de tres millones de leyes para regular los diez mandamientos y aun así no se cumplen..."

En esta temática creemos que debe volverse al aforismo "menos leyes, más gobierno" que se traduce en "**pocas leyes pero buenas**". Ello requiere de una intensa labor jurídica en lo que se denomina: Metodología o Técnica Legislativa, cuestión que ha sido reiteradas veces recomendadas en los foros jurídicos internacionales.

3.3.1 Otros factores negativos

En los regímenes legales de América del Sur se han detectado factores cuya incidencia ha sido contraria al objeto perseguido, esto es: causas por las cuales muchas leyes, lejos de estimular el uso eficiente de los recursos, se convierten en obstáculos, como ser:

a) **La incertidumbre e inseguridad jurídica.** Implica la dificultad de saber a ciencia cierta, cual es la legislación vigente o la falla de condición de que las reglas de juego no serán cambiadas. No se trata de que las reglas sean más o menos blandas, sino que sean claras, seguidas y respetadas.

Podemos incluir como un factor de esta índole, la falta de garantías de la protección jurisdiccional de los derechos de los usuarios frente a la arbitrariedad de la Administración o la Justicia.

Es sabido que nuestros fueros administrativos y tribunales de justicia, son en general lento y burocráticos y en esta materia, el tiempo muchas veces causa estragos. La justicia cuando llega tarde, deja de ser tal y difícilmente pueda reparar el agua perdida o contaminada, los suelos erosionados o los bosques talados.

b) **La inflexibilidad o rigidez** de las leyes respecto al tiempo o al lugar. Ello trae aparejado la obsolescencia de la legislación cuanto no se la actualiza en función de los cambios impuestos por el progreso tecnológico y otros factores.

Una forma de lograrlo es sentando una ley, solo principios generales básicos, que las reglamentaciones pueden desarrollar de distinto modo, según el lugar de aplicación o cambiar administrativa-mente cuando las circunstancias así lo requieran. El tema se ampliará al analizar la Leyes Marco.

c) **Incoordinación funcional.** La legislación en esta materia, para ser eficiente, debe ser integrada tanto funcional como territorialmente. Hay que compatibilizar la legislación de aguas con la del resto de los recursos naturales, con la de los otros sectores de actividad que lindan o se superponen con ella y con la política general del país.

En múltiples convenciones internacionales se ha formulado implícitamente la recomendación sobre la coordinación funcional, tanto de la administración como de la legislación.

El Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección al Ambiente promulgado en Colombia en diciembre de 1974 fue el primer intento de dar tratamiento comprensivo e integrado al régimen legal de los recursos naturales y demás elementos am-

bientales.

Se han recomendado la conveniencia de este tipo de integración legislativa, siempre y cuando el país que se trate haya alcanzado en su evolución institucional el grado que la justifique.

Saltar etapas evolutivas, puede traer aparejado el anacronismo de las leyes toda vez que éstas pueden ser "anacrónicas" (fuera de tiempo) no solo por su antigüedad, sino por ser demasiado novedosas. Ambas situaciones traen aparejada la ineficacia de las normas.

La experiencia ha evidenciado que los países incapaces de manejar bien sus recursos naturales en particular, difícilmente puedan manejar ni legislar el ambiente en forma integral. Esto porque se han saltado etapas, pretenden adoptar normas de gestión ambiental, sin haber dado los pasos previos indispensables para el manejo de los recursos más importantes (que generalmente son el agua y el suelo) en forma individual.

Las investigaciones formuladas al respecto indican que los países que han normativizado integralmente el ambiente, cuentan con cerca de un siglo de experiencia en el manejo de sus recursos individuales -agua, suelos, bosques, etc.-

il) Desfasaje con la administración: "Un ejemplo vale más que mil palabras..." si la aplicación de una norma legal destinada a penalizar la contaminación hídrica en un país, es confiada a los intendentes o alcaldes, difícilmente se lleve a cabo. No porque la ley sea mala (generalmente es buena) sino por defecto en la autoridad de aplicación. El intendente estará más interesado en captar la radicación de industrias en su comuna (por los ingresos y el empleo que ello genera) que en combatir la contaminación, exigiendo plantas de tratamiento o aplicando multas a las empresas contaminantes. Asimismo, tornaría al funcionario en impopular, restándole quizás posibilidades de reelección.

Esto demuestra que a pesar de la bondad intrínseca de los plexos normativos, la ineficiencia en su cumplimiento deviene de la administración responsable de la aplicación de la norma.

Muchos son los factores que inciden en igual forma que el ejemplo explicitado, como ser: falta de coordinación interna del organismo. escasez de personal en general o personal idóneo, falta de conciencia en los objetivos de la legislación y lo más común, carencia de medios materiales y económicos.

Cuando existen -como en la mayoría de los países- diversos organismos con injerencia en la problemática ambiental, la adminis-

tración es fragmentada e incoordinada, a sus competencias superpuestas, etc.; influye sin dudas en la aplicación efectiva de la ley.

El legislador y el jurista no pueden ignorar éstas circunstancias en el asesoramiento o sanción de normas legales, en miras no solo de su vigencia formal sino de su efectiva aplicación.

3.3.2 Técnica legislativa

Cada vez son más los autores en materia jurídica que resaltan la necesidad de acudir a mecanismos técnicos para elaborar adecuadamente y aplicar correctamente los preceptos legales. Esto se lo llama modernamente “ingeniería legal”, que intenta ordenar los conceptos jurídicos en forma de estructuras orgánicas y coherentes.

Implica lograr la subordinación jerárquica de las normas, a partir del precepto fundante de mayor jerarquía, la Constitución Nacional en cada país. Asimismo, establecer la coherencia entre los diversos preceptos de un mismo ordenamiento y también de ordenamientos complementarios en cuanto a su origen y política fundante.

En Iberoamérica, en esta materia, es notable la discordancia de los preceptos fundantes ubicados en la Constitución y las distintas leyes sobre aguas, suelos, flora, fauna y diversos temas ambientales, cuya dispersión ha creado inseguridades y confusiones que han significado un grave obstáculo a la administración y gestión ambiental, lo que indudablemente ha repercutido en el manejo integral de las cuencas.

Efectivamente, de estudios realizados en varios países de la región (Chile, Brasil, Perú y varias provincias argentinas, entre ellas Mendoza) se han advertido legislaciones copiosas y desordenadas en punto a los recursos naturales, discordantes con constituciones, leyes y reglamentos que regulan competencias superpuestas (cuando no encontradas) obsolescencia de normas, etc.

El problema expuesto, sumado a la antigüedad en la redacción de varias legislaciones existentes en Latinoamérica, tornan imperiosa la necesidad de actualizar la legislación y administración de los recursos naturales para evitar los “cuellos de botella” que impiden el desarrollo de los pueblos y repercuten en gran medida en la intención de desarrollar la gestión de manejo de cuencas.

Las recomendaciones metodológicas sobre el particular, coinciden en que la primer tarea a abordar en esta materia es el **inventario o recopilación** de las normas jurídicas insertas en la legislación vigente, las que se encuentran dispersas y desordenadas en distintos cuerpos le-

gales de diversas materia y jerarquía.

Hecha esa sistematización, se recomienda **clasificarlas y evaluarlas**, a la luz del marco constitucional y de su conformidad con la política lijada para el manejo de los recursos naturales.

Asimismo, se aconseja el análisis de la efectividad de su cumplimiento y de las razones del mismo.

Luego lijar las estrategias jurídicas futuras con protección de normas que posibiliten el progreso y no se constituyan en su freno.

En tal sentido, se ha insistido en los siguientes principios básicos aplicable a la mayoría de las legislaciones modernas:

- **Inclusión expresa de un régimen de prioridades del aprovechamiento de los distintos recursos y de los usos de algunos recursos, en especial el recurso hídrico. Siempre considerando los factores físicos socioeconómicos y políticos.**

- **Flexibilidad en las normas, para que sean fácilmente adaptables a los cambios de circunstancias o variaciones geográficas.**

- **Que regule en forma integral los recursos naturales, tratándolos como una unidad en razón de su interdependencia.**

- **Se defina y regle la estructura administrativa encargada de la aplicación del régimen normativo.**

- **Que provea los medios para evaluar las nuevas tecnologías y contenga normas que fomenten su adopción, siempre que sean socioeconómicas aceptables.**

- **Se regule la declaración del impacto ambiental del aprovechamiento de los recursos naturales, incluyendo el derecho de los particulares de acudir a la justicia para forzar a la administración a determinar.**

Por último y en lo concerniente a la instrumentación legal de la normativa (Constitución, Códigos, Leyes Marco, etc.) se verán más adelante las alternativas o mecanismos de implementación.

3.4. Cambios legislativos

Se han analizado precedentemente las causas más comunes en nuestras regiones de incumplimiento de los sistemas legislativos.

Si bien es cierto que las leyes no son eternas, no es menos cierto que los cambios deben justificarse. No se puede cambiar por el cambio mismo.

En las últimas décadas el ritmo acelerado de los avance tecnológicos, ha superado ampliamente el de los cambios culturales. "Las ciencias tecnología suben por ascensor, en tanto que las ciencias sociales

(políticas y jurídicas) suben por escalera". Ello ha trasuntado en la obsolescencia de muchas legislaciones.

Pero en este campo, el legislador no debe dejarse deslumbrar por el atractivo engañoso de las novedades, ni puede alimentar la vana pretensión de que cualquier norma actuará como efecto mágico sobre la conducta de los ciudadanos.

Si el cambio es necesario y oportuno y los mecanismos en que se debe instrumentar, deben surgir de un análisis exhaustivo de la realidad imperante y bajo un criterio de suma prudencia.

Para ello resulta aconsejable la búsqueda del "debate público y concertación entre los distintos sectores involucrados", que es la mejor forma de lograr aceptación en "el derecho que viene".

En nuestra materia ambiental ya se han implementado con éxito mecanismos participativos, como ser las audiencias públicas y consultas populares, a objeto de lograr consensus anticipado de los cambios ha producirse.

El sistema propiciado -si bien más lento- es sin dudas el más seguro y se entronca con nuestra esencia democrática, que a veces tenemos un poco olvidada o postergada, por su ejercicio bastante interrumpido.

3.4.1. Formas de instrumentación

Internacionalmente se ha recomendado la conveniencia de "codificación", entendiendo por código -no una mera recopilación de leyes en esta temática- sino un cuerpo orgánico sistemático que regule los recursos naturales y el ambiente como una unidad.

Esto es sin dudas conveniente y práctico para quienes analizan, aplican o cumplen estas normas, pero no es tan sencillo como aparenta, pues al igual que sucede con la administración, depende del camino recorrido y del grado de madurez de la materia (que no es igual en todos los países). La codificación debe realizarse en términos reales, y no en abstracto.

La experiencia del Autor al respecto es bastante amplia, pues ha propiciado y colaborado en la redacción de dos Proyectos de Código de Aguas para Mendoza (año 1980 y 1988) y en rigor de verdad, no puede dejar de advertirse que la materia de recursos naturales y regulación del ambiente, es aun novedosa como rama del derecho -es un derecho en formación- y encasillarla y constreñirla en un código implica el peligro latente de quitarle el dinamismo y movilidad que le es propia.

La experiencia también ha demostrado en Latinoamérica, la

lentitud de los procesos desde que comienzan los estudios codificatorios, hasta la sanción de los mismos. Hay varios casos donde han transcurrido más de veinte años, por lo que hay que comenzar nuevamente a analizar su vigencia y efectividad. Se transforma a veces en un cuento de nunca terminar...

El viejo Código de Aguas de Brasil, sancionado en 1934, la experiencia chilena del Código de Aguas de 1951, son pruebas concluyente de lo expuesto.

Venezuela sufrió un proceso similar con su Proyecto de Régimen Legal de Aguas de 1976; Honduras tuvo lo suyo con el Proyecto de Código de Aguas elaborado por FAO y Mendoza con cinco Proyectos de Modificación de la Vieja Ley General de Aguas; los que nunca se concretaron.

Las tendencias modernas, propician con buen criterio la formulación de "Leyes Marco y Leyes Convenio" esquemáticas, flexibles y concensuadas, que contengan los aspectos sustanciales a regular en la materia, difiriendo a los reglamentos los aspectos formales y técnicos secundarios. La reglamentación, por su naturaleza jurídica generalmente inferior a la ley, es susceptible de ser modificada sin mucho trámite, manteniendo la actualización casi permanente del régimen legal.

3.4.2. Mecanismos utilizados en Latinoamérica

Las normas referidas a los recursos naturales y al medio ambiente han sido incorporadas en el ámbito latinoamericano en diversos cuerpos jurídicos como ser:

a) En Constituciones: así lo han hecho Panamá (1972), Cuba (1976), Perú (1979), Chile (1980), Brasil (1988), que protegen las condiciones ecológicas, los recursos naturales y el derecho de vivir en un ambiente sano.

La Constitución Argentina del año 1853 no contiene disposiciones específicas en esta materia. En estos momentos se encuentra reunida la Convención Constituyente, y se encuentra en discusión las enmiendas ambientales con posibilidades a insertarse en la próxima reforma constitucional.

Varias provincias argentinas, en virtud del sistema federal imperante, han dictado normas que garantizan la preservación del ambiente y los recursos naturales, previniendo daños como la contaminación, degradación, erosión, deforestación, etc.

Es el caso de Jujuy, La Rioja, Salta, San Juan y Santiago del

Estero (todas de 1986); Córdoba y San Luis (1987). Catamarca (1988) y Tucumán (1990)

b) En leyes ambientales: el Código de los Recursos Naturales Renovables de Colombia de 1974.

Las Leyes Marco dictadas en Ecuador y Venezuela (1976), Costa Rica, Cuba y Brasil (1981) y México (1984).

Vistas contienen normas y pautas políticas de índole general para la estructura administrativa y los preceptos regulatorios del aire, agua, suelo y del ambiente.

En la República Argentina, la Provincia de Corrientes cuenta con un Código de los Recursos Naturales y la Provincia de Mendoza con una reciente Ley de la Preservación del Ambiente.

3.5. Principios legales específicos de zonas áridas y semiáridas.

Lodo lo expuesto resulta aplicable al manejo integral de las cuencas en general. Pero respecto a las emplazadas en zonas áridas y semiáridas, se recuerda lo expresado al comentar los principios de política, esto es: la importancia prioritaria que da la naturaleza (y que los hombres deben respetar) al manejo integrado de los recursos hídricos, como principal componente ambiental (tanto en su aprovechamiento como su preservación).

Son de aplicación al respecto, los principios legales propiciados por el Autor en el trabajo "Legislación y Administración de aguas en Iberoamérica", a saber:

- **Ampliación del Régimen de Dominio Público a todas las aguas, por constituir un bien social.**

- **Inclusión legal en la Normativa, de las Aguas Superficiales, Subterráneas, Atmosféricas y Modificación Artificial del Clima.**

- **Vinculación con el Régimen legal de los demás Recursos Naturales y el Medio Ambiente.**

- **El derecho al uso, solo a través de los Institutos del Permiso y la Concesión, exigiendo legalmente el criterio de eficiencia y preservación de la calidad del recurso.**

- **Implementación de instituciones ambientales como: Registros, Catastro, Vedas, Reservas, Evaluación del Impacto Ambiental, Medidas de Fomento y Régimen Tarifario adecuado.**

- **Conformación de organismos de cuencas, no solo como unidad de administración, sino también de legislación.**

3.6. Síntesis

En suma, se destaca que para el buen funcionamiento de las legislaciones se requiere fundamentalmente:

- La necesaria adecuación de las normas al tiempo y al lugar; a una buena metodología administrativa; a la eficacia y vigencia; a la necesidad de (pie el sistema normativo preste especial atención a la prevención de los problemas, más que a remediarlos y a la armonía de las normas con el sistema constitucional y legal del que formen parte.

- Que las leyes no constituyan promesas irrealizables ni exijan conductas heroicas. No pretender que éstas, por sí solas, solucionen problemas.

- Crear mecanismos que favorezcan el cambio en forma prudente y adecuada, a través de sistemas legales, modernos, flexibles, consensuados y de actualización rápida y expeditiva.

- En zonas áridas y semiáridas las legislaciones deben priorizar el aprovechamiento integral del recurso hídrico, en todas sus formas (superficiales, subterráneas y atmosféricas) y en todos sus usos (poblacional, agrícola, industrial, energético, recreativo, etc.); la preservación contra sus efectos nocivos (inundación, erosión, salinización, etc.) y una especial atención a la preservación del agua de la contaminación.

4. RECOMENDACIONES FINALES

Como expresión de síntesis de las conclusiones efectuadas tanto en la política como en la legislación sectorial y compartiendo las recomendaciones efectuadas en el "Primer Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas" se aconseja lo siguiente:

- Reorientar las políticas y legislaciones vigentes, facilitando la puesta en práctica del manejo integrado de las cuencas, dentro del contexto del desarrollo sostenible.

- Compatibilizar la política y legislación sobre conservación y aprovechamiento de los recursos renovables -en especial el agua- introduciendo dispositivos legales de procedimientos de coordinación multisectorial.

- Crear, desarrollar o fortalecer instancias que posibiliten las acciones de uso, manejo y conservación de las cuencas hidrográficas, contando con poder de decisión y autonomía en la definición de prioridades y propuestas de acción.

- Inducir una mayor conciencia sobre el manejo racional de

los recursos hídricos y demás recursos naturales, en lugar de una concepción exclusivamente preservacionista.

- Fortalecer el poder de decisión de las instancias locales y regionales, estimulando una efectiva participación de las organizaciones comunitarias en la toma de decisiones respecto del uso y conservación de los recursos.

- Descentralizar las responsabilidades gubernamentales a niveles adecuados de ejecución, reservándose el Estado la fijación de políticas, planificación, alto gerenciamiento y contralor. “Es preciso pensar globalmente y actuar localmente”.

- Prever que las acciones vinculadas con el agua y demás recursos naturales que integran la cuenca, no sean meramente coyunturales sino estables y permanentes.

- Plasmar en las cartas fundamentales o en leyes marco de las regiones latinoamericanas, el manejo de cuencas, como un todo integrado y no en forma sectorial, incluyendo la calidad de vida de sus habitantes.

5. EPILOGO

En la temática ambiental -donde se incluye el manejo de cuencas- se ha caído muchas veces en el extremo de la preservación de los recursos naturales por la preservación misma, sin tener en cuenta a su protagonista: EL USUARIO. Este personaje -el hombre común- queda siempre para el final, tanto en los estudios académicos como en la acción de los gobiernos. Olvidamos que es el “last but not least” es la razón misma y el destinatario final, no solo de las políticas sino de la administración y la legislación.

Sobre el particular y aunque parezca obvio, no puede dejar de recordarse el viejo adagio que reza así: ES EL ESTADO EL QUE ESTÁ AL SERVICIO DEL HOMBRE Y NO VICEVERSA.

Culminamos con la célebre frase de Russell E.T., formulada en la Conferencia de Estocolmo de 1972: “Tal vez es tiempo de que el economista y el ecólogo abandonen las estrechas moradas intelectuales en donde aún viven separadamente y, juntos, residan en una sola casa más abierta a nuevas ideas y cuyo nombre bien podría ser: LA CASA DEL HOMBRE”. A lo que el Autor agrega: “Y bien podrían ser las cuencas los habitáculos principales de esa gran casa...”

BIBLIOGRAFIA²

- ACTAS V DOCUMENTOS DE LA SEGUNDA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN DE: AGUAS. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de Venezuela - AIDA - Caracas 1976.
- BRAÑES. Raúl: "Aspectos Institucionales y Jurídicos del Medio Ambiente, incluida la participación de las O.N.G. en la Gestión Ambiental". BID Washington EE.UU 1991.
- CANO. Guillermo J.: "Derecho, Política y Administración del Agua" T. III vol. 1 - INELA - Argentina 1976, pág. 76.
- CANO, Guillermo J.: "Derecho y legislación de Aguas, como usarlos para obtener un resultado óptimo" Documento presentado a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua (CONFAGUA) Mar del Plata - Argentina, marzo 1977.
- "DOCUMENTO DE LA CONSULTA REGIONAL DE EXPERTOS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO - FAO" (RLAT 801/76/22) Bogotá - Colombia 1976.
- "EL RETO AMBIENTAL DEL DESARROLLO" CEPAL - PNUMA - Santiago, Chile. 1990. pág. 70/75.
- "EN MEDIO AMBIENTE EN LA ECONOMICA DEL MERCADO" CIEDLA - Bs. As.. Argentina. 1990 - pág. 18/20.
- FOX, Irving: "Problemas de la Política Hídrica". Trabajo presentado en el Panel de Expertos de ONU. Univ. Wisconsin. Madison. EE.UU 1970.
- "INFORME REUNIÓN DEL GRUPO DE EXPERTOS SOBRE LOS EFECTOS DEL PROGRAMA 21 EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE EOS RECURSOS HÍDRICOS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE" CEPAL. Santiago. Chile. 1994.
- "INFORME FINAL Y MEMORIAS DEL PRIMER CONGRESO LATINOAMERICANO DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS" FAO . Chile, marzo 1991. pág. 72 y sig.
- "LA GESTION DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN VÍSPERA DEL SIGLO XXI". Actas y ponencias. III Congreso Mundial de Derecho Administración de Aguas. Valencia, España. 1990. Pág. 335 y sig; 427 y sig.
- LÓPEZ, Joaquín: "Técnica Legal en materia Ambiental" Revista del Foro de Cuyo. T 8, Mendoza, Argentina, 1993. Pág. 25 y sig.
- LOPEZ, Joaquín: "Marco legal, su influencia en el Manejo, Desarrollo y Conservación de los Recursos Naturales". Documento presentado al Seminario Internacional sobre Movilización de los Recursos para el Desarrollo. ONU - CIDIAT, Mérida, Venezuela, diciembre 1990. Pág. 7 y sig.
- LÓPEZ, Joaquín: "Normas Ambientales". Trabajo presentado a las Jornadas de Medio Ambiente y Ordenamiento Jurídico - CEOTMA - CIFCA, Madrid, España, febrero 1993. Pág. 10/12.
- MAGNANI, César y ot.: "Manejo Integral de Cuencas Hídricas", documento presentado al Primer Congreso Latinoamericano de Cuencas Hidrográficas, Concepción. Chile, octubre 1990.
- MAGNANI, César: "Legislación y Administración de Aguas en Iberoamérica". Trabajo presentado a Curso Postgrado para el Manejo Integral del Recurso Hídrico- INCYTH - CELA, Mendoza, Argentina, noviembre 1985.
- MAGNANI, César: "Bases para la Formulación de la Política de Aguas de Mendoza". Documento de trabajo para el gobierno de Mendoza. Archivo Dpto. Gral. de Irrigación, Mendoza, Argentina 1994.
- MAGNANI, César: "Descentralización y Participación de los Usuarios, rasgos determinantes de la Gestión Hídrica Mendocina", Tesis presentada al Magister de Organizaciones Públicas con especialización ambiental, Univ. Nac. de Cuyo, Mendoza, Argentina, diciembre 1991.
- "MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES" - FAO, Estudio Legislativo N° 9-1. 1975. pág. 19.

² En esta bibliografía se omiten las fuentes de las constituciones y leyes citadas, que corresponden a publicaciones oficiales de sus países de origen.

-
- "MANEJO DE CUENCAS: FUENTE PARA EL DESARROLLO". Bol. Informativo N° 112. Of. Nac. Emergencia. Min. Interior, Chile.
 - MARTÍN MATEO, Ramón: "Nuevos Instrumentos Cooperativos para la Tutela Ambiental", Ed. IDEARIUM, Univ. de Mendoza, Mendoza, Argentina 1993, pág. 12/14.
 - "NUESTRO FUTURO COMÚN", Com. Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo. Ed. Alianza, España 1988, pág. 366 y sig.
 - "PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE INSPIRAN LA POLÍTICA NACIONAL DE AGUAS CHILENA". Anexo II de Propuesta para el Ordenamiento de los Sistemas de Gestión del Agua en los Países de la Región - CEPAL-LC/G 1733, Santiago, Chile 1992.
 - "PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE". Oficina Regional para América Latina del PNUMA. Análisis de las Tendencias Ambientales. México 1990.
 - "PROGRAMA 21" Conf. ONU para el Medio Ambiente, ECO '92". Río, Brasil, 1992.
 - RODRIGUEZ SALAS, Aldo: "Dinamismo Institucional de la Política Ambiental", Pub. FUNDEPP. Encuentro, Año I, N° 1, Mendoza, Argentina, pág. 72/75.
 - "SEMINARIO DE ADMINISTRACIÓN DE CUENCAS INTERJURISDICCIONALES" INCYTH-CEEA, Mendoza, Argentina, 1975, pág. 9 y sig.