

REGIMEN JURIDICO DE LA PRESERVACION DE LAS AGUAS

Dr. Leonardo Jorge De Benedictis

La preservación de las aguas ocupa desde tiempos muy pretéritos un lugar importante dentro de las inquietudes ambientales de la humanidad. Las normas jurídicas dictadas en consecuencia, son la expresión acabada de preocupaciones crecientes. Sin embargo, tal vez aun no reflejen la existencia de una verdadera conciencia preservativa que ponga freno a los daños que afectan a este recurso vital.

I. LA IMPORTANCIA DEL AGUA Y LA NECESIDAD DE SU PRESERVACION

Si miramos nuestro planeta desde el espacio (no siendo astronautas, hoy la fotografía nos lo permite), podemos comprobar visualmente que se encuentra ocupado, mayoritariamente, por áreas acuáticas. Tal vez hubiera sido mas apropiado haberle conferido el nombre de "Agua" en lugar del de "Tierra" que actualmente detenta.

Este recurso esencial, del cual depende la vida de los seres vivientes, sean estos humanos, animales o vegetales, se mueve permanentemente desarrollando un ciclo que lo lleva desde la superficie terrestre hacia la atmósfera, para volver a aquella precipitando en forma de lluvia, nieve o granizo.

El sol es quién provee la energía necesaria para ello, calentando las aguas hasta producir la evaporación de las fracciones mas superficiales. Luego, estas se elevan hasta ciertas alturas en las cuales se enfrían y por tal motivo se condensan cayendo posteriormente sobre la tierra. Las aguas que descienden en los espacios continentales se van desplazando, en forma superficial o subterránea, desde las zonas más altas hacia las mas bajas a través de ríos, arroyos o acuíferos, hasta llegar a esos grandes receptáculos que constituyen los mares y espacios oceánicos, para dar por finalizado el ciclo y comenzar uno nuevo en el marco de un proceso que no tiene fin.

Esta sustancia vital ha tenido, a lo largo de la historia, una notable influencia sobre el desarrollo de la humanidad.

Las primeras civilizaciones de importancia se asentaron cerca de grandes ríos. El Eufrates, el Tigris, el Nilo, el Indo, el Amarillo, son nombres que identifican ámbitos en los cuales se inició el gran desarrollo de la especie humana sobre el planeta.

El hombre satisfacía con esa cercanía sus necesidades esenciales. El agua que circulaba por tales cursos le procuraba la bebida indispensable para seguir viviendo, al mismo tiempo de permitirle cubrir otros aspectos también importantes como higienizarse, lavar las cosas de las cuales se servía, cocinar sus alimentos y regar los campos que fue cultivando.

Para las otras especies vivientes que habitan nuestro planeta el agua constituye igualmente un elemento imprescindible. Es asimismo el hábitat natural en el que desarrollan su existencia muchas de ellas.

A medida que fue pasando el tiempo, el hombre aprendió a desplazarse a través de los espacios acuáticos. Con la navegación el agua dejó de ser un motivo de separación para constituirse en un medio de unión.

El desarrollo industrial iba a conferirle otras aplicaciones, indispensables para que el mismo pudiera llevarse a cabo convenientemente.

El hombre fue descubriendo en el agua propiedades que permitían nuevos usos.

Ella se fue convirtiendo con el tiempo en un elemento esencial no solo para la vida sino también para el desarrollo de las actividades agrícolas, ganaderas, industriales, medicinales, mineras, recreativas, energéticas, etc.

Lamentablemente, a estos usos racionales y necesarios, se fue agregando otro que ha ido ocasionando grandes daños y confiere incertidumbre al futuro de la humanidad. Los seres humanos descubrimos que los espacios acuáticos podían ser un receptáculo ideal para los residuos y desperdicios que se fueran generando. Nació así uno de los grandes temas de la problemática ambiental, "la contaminación de las aguas".

Pero, antes de entrar a analizar este problema que concita tantas inquietudes, tal vez convenga recordar que no todas las aguas sirven para satisfacer los usos domésticos, agrícolas o industriales enunciados precedentemente. Solo resultan útiles para ello las denominadas "aguas dulces", o sea aquellas que se desplazan a través de los continentes. Las aguas marinas contienen un alto porcentaje de sales que las tornan inadecuadas. La desalinización es aún un proceso excesivamente costoso que no permite albergar grandes esperanzas.

Por desgracia estas son las que mas abundan representando un 97,4% del total general. Del resto, un 1,8% son aguas heladas que se encuentran en las regiones polares y solo queda un 0,8% que sí corresponde a las preciadas aguas dulces.

Estas cifras son lo suficientemente elocuentes como para indicarnos que nos encontramos frente a un recurso muy valioso pero también muy escaso.

La necesidad de actuar cuidadosamente con el agua dulce disponible surge así como una consigna vital.

Sin embargo, ella parece no ser tenida muy en cuenta. Ya desde tiempos muy pretéritos la contaminación generaba sensibles problemas e inquietudes.

Se comenta que en Roma eran frecuentes los envenenamientos provocados por el plomo de las tuberías que conducían las aguas. En las ciudades medievales, aquellas eran sucias y pestilentes.

Hoy dichos problemas se ven agravados por razones de tanta contundencia como la explosión demográfica que se viene verificando en los últimos tiempos y el notable desarrollo industrial que registra la humanidad.

Estos dos factores incrementan significativamente la cantidad de residuos generados y, lo que es peor aún su peligrosidad. Lamentablemente, muchos de ellos son vertidos en las aguas y circulan por los ríos del mundo dejando una trágica secuela de daños.

Mas de dos millones de personas mueren anualmente por causa de esta temible contaminación. Si a ello le agregamos los miles de millones que enferman en el mismo periodo por idéntica causa, el cuadro adquiere ribetes aún mas alarmantes.

Pero la contaminación no solo alcanza a las aguas dulces; también las aguas marinas están sufriendo un proceso de creciente deterioro, debido tanto a descargas de residuos directos en ellas, como a los vertidos que se efectúan sobre los ríos y son arrastrados por estos hacia aquellas.

Debemos tener en cuenta que el agua se encuentra circulando permanentemente en cumplimiento del ciclo hidrológico que la caracteriza y por tal motivo los daños que se ocasionen en un lugar tienen la posibilidad de expandirse llegando hasta regiones muy alejadas.

Cuando se arrojan sustancias contaminantes en un curso de agua, sea este superficial o subterráneo, el deterioro se irá desplazando y llegará finalmente a las grandes masas marinas.

Ellas, en su estado natural, tienen una extraordinaria capacidad depuradora, sin embargo, hoy los residuos que reciben pugnan por impedirles la acción de sus mecanismos naturales de remediación.

En las zonas costeras los desperdicios provenientes de los continentes conservan y difunden incalculables cantidades de virus y bacilos que ya no pueden ser neutralizados por las bacterias marinas.

La contaminación química o industrial general aún peores resultados. En el mar se acumulan pesticidas y detergentes que tienen efectos muy dañinos, principalmente sobre los organismos próximos a sus costas.

Más grave todavía es el problema que ocasionan los vertidos de hidrocarburos producidos por motivos diversos.

La limpieza de buques cisternas practicados "mar afuera", las pérdidas en los motores de los barcos, los residuos o productos que se vuelcan a las aguas provenientes de las actividades en tierra y los dramáticos accidentes que afectan al transporte marítimo y fluvial son algunas de las causas que determinan este terrible flagelo que afecta a la humanidad.

Es necesario que tomemos conciencia de la gravedad que reviste en la actualidad el deterioro que registran nuestros espacios acuáticos. Su preservación es la tarea esencial que nos convoca. El mundo futuro nos exige soluciones hoy.

2. EL DOMINIO DE LAS AGUAS EN NUESTRO PAIS

Precedentemente se ha analizado la importancia del agua como recurso esencial de la humanidad y ha podido comprobarse las terribles consecuencias derivadas de su contaminación.

Resulta conveniente ahora ir introduciéndonos en los aspectos jurídicos de la preservación de los espacios acuáticos, a través del conocimiento del régimen de dominio que les corresponde, conforme a la normativa vigente.

Importa de sobremanera saber a quién pertenecen las aguas existentes y quién tiene derechos en cuanto a su aprovechamiento y, fundamentalmente, en cuanto a la facultad para dictar normas al respecto, tema este último que consideramos en el punto siguiente.

Nuestra Constitución Nacional, si bien se encargó de distribuir las facultades que les competen a la Nación y a las Provincias, en el marco de la organización federal que adoptó la República, no determinó a quién corresponden sus recursos naturales quedando el tema relegado a las prescripciones del Código Civil.

Este, al regular "las cosas consideradas con relación a las personas" (LIBRO III-DE LOS DERECHOS REALES - TITULO I - CAPITULO UNICO) estableció una clasificación de los bienes discriminando cuatro categorías diferentes:

- bienes del dominio público o privado del Estado Nacional o Provincial,
- bienes de los Municipios.
- bienes de las iglesias o parroquias.
- bienes de los particulares.

El grueso de las aguas queda comprendido dentro de los bienes públicos estatales.

Así lo determina el artículo 2340 del Código Civil cuando enuncia los recursos que se encuentran en esa categoría y menciona entre otros a:

- Los mares territoriales hasta la distancia que determine la legislación especial (inciso 1°). Conforme a la Ley 17.094 "la soberanía de la Nación Argentina se extiende al mas adyacente de su territorio hasta una distancia de 200 millas marinas, medidas desde la línea de las más bajas marcas, salvo en los casos de los Golfos San Matías, Nuevo y San Jorge, en que se medirán desde la línea que une los cabos que forman su boca".
- Los mares interiores (inciso 2°).
- Los ríos, sus cauces, las demás aguas que corren por cauces naturales y toda otra agua que tenga o adquiera la aptitud de satisfacer usos de interés general, comprendiéndose las aguas subterráneas (inciso 3°).
- Los lagos navegables y sus lechos (inciso 4°).

El enunciado de bienes del dominio público estatal del artículo 2.340, debe ser necesariamente complementado con el principio establecido en el artículo 2.339 que establece su pertenencia al estado central o a los estados provinciales según su ubicación.

Esta determinación constituye un aspecto de trascendental importancia porque señala el respeto que tienen, para nuestra ley, los derechos de las Provincias. Ellas preexistieron a la Nación y por ende deben corresponderles aquellos bienes que ya les pertenecían antes de la organización de la República.

Cabe destacar, asimismo, después de una tan amplia enunciación de recursos acuáticos pertenecientes al dominio público, que el codificador (Dr. Dalmacio Vélez Sarsfield) no acogió las tendencias privatistas que se desprendían del Código Napoleón y que fueron asimiladas por muchos códigos civiles de América en el siglo pasado. Prefirió, en cambio, seguir los lineamientos de la legislación española y del Derecho de Indias siendo interesante reproducir las expresiones que vertiera en la nota al artículo 2.340:

"En la mayor parte de los Reinos de España, los ríos siempre han sido del dominio público. Podemos decir que todos los ríos, navegables o no, son de la mayor importancia por la multitud de usos necesarios a la vida, a la industria y a la agricultura, que puede hacerse de sus aguas, y que es conveniente a la paz, a los intereses generales, que el Estado sea el único propietario y regulador del uso de ellos".

Sin duda, Vélez Sarsfield tuvo la extraordinaria virtud de adelantarse a los tiempos y concebir ideas mas racionales que las prevalecientes en su época. Había nacido en un país de grandes extensiones áridas y conocía la importancia que en tales condiciones adquiriría el agua cuyo dominio no debía quedar supeditado al dueño del suelo.

Además de estas aguas públicas que, conforme a podido verse corresponden al estado nacional o provincial según su ubicación (hoy solo serían del primero las que se encuentran en la ciudad de Buenos Aires y en los espacios marítimos), existen también las aguas que pertenecen a los particulares.

Según el Código Civil, entran en esta categoría las aguas que nacen y mueren en el mismo terreno, que obviamente serán de su dueño (art. 2.350), las aguas de lluvia caídas en lugares privados (art. 2.635) y las aguas que brotan en aquellos. Asimismo se consideran privadas las aguas que no se desplazan en el terreno, es decir que no tienen movimientos, tal el caso de los bañados o esteros.

Algunos autores pretendieron considerar a estas aguas bienes del dominio público, asimilándolas a los lagos. Sin duda, no han tenido en cuenta que éstos adquieren tal condición cuando son susceptibles de ser navegados. No dándose ello pertenecen al dominio privado, conforme surge del artículo 2.349 del código que dice que "el uso y goce de los lagos que no son navegables, pertenece a los propietarios ribereños.

Se han enunciado hasta aquí las aguas de dominio público y ha podido comprobarse que las que corren por el territorio de la República son prácticamente en su totalidad de los estados provinciales, también se han definido las aguas que pertenecen a los particulares y queda por último mencionar aquellas que son consideradas, inicialmente, cosas de nadie.

Generalmente las identificamos con la expresión latina "res nullius" y el código, en su artículo 2.636, considera que son tales las aguas de lluvia que caen en predios del dominio público, como por ejemplo una plaza.

3. COMPETENCIAS JURISDICCIONALES DE LA NACION Y DE LAS PROVINCIAS EN MATERIA DE CONTAMINACION DE LAS AGUAS

En el punto precedente se ha respondido a la pregunta ¿a quién pertenecen las aguas de la República?

Determinar quién es el titular del dominio sobre ellas resulta un paso previo indispensable para intentar saber qué estamento del estado tiene la facultad de dictar y hacer cumplir las normas concernientes a su uso, explotación y fundamentalmente, conservación o preservación que, en definitiva, constituye el tema señalado en el título del presente ítem.

Conforme se ha podido verificar, el Código Civil establece el dominio público de las provincias sobre las aguas existentes en su territorio, a excepción de aquellas que pertenecen a los particulares.

Como primera apreciación, puede inferirse de ello que las facultades regulatorias sobre las aguas corresponden a las provincias donde estas se encuentran. Sin embargo, esta coincidencia entre el derecho de dominio sobre un recurso y el derecho a regularlo no siempre se observa. En el caso de los yacimientos minerales es atribución del Congreso de la Nación dictar el Código de Minería (Conforme al Art. 67 inc. 11 de la Constitución nacional) y sin embargo ellos pertenecen a los estados provinciales correspondientes, según su ubicación.

Conviene señalar, antes de seguir adelante, que el tema planteado en este punto es complejo y motivo de frecuente controversia.

Quizás convenga comenzar su análisis recordando que las Provincias existieron antes que la Nación y que conforme al art. 104 de la Constitución Nacional conservan todo el poder no delegado por ella al Gobierno Federal.

A la luz de este precepto podemos luego introducirnos en nuestra Carta Magna para verificar cuáles son las atribuciones que la misma confiere al Congreso de la Nación. Nos encontramos entonces con el art. 67 inc. 9 que faculta a dicho cuerpo legislativo a "reglamentar la libre navegación de los ríos interiores" y con el inc. 12 del citado artículo que le asigna también la tarea de "reglar el comercio marítimo".

Queda claro, en consecuencia que corresponde al Estado Nacional regular uno de los usos que se le pueden atribuir a los espacios acuáticos como es la navegación.

Con relación al tema que se está desarrollando en este punto, significa que es resorte de la Nación dictar las normas destinadas a preservar las aguas de la contaminación derivada de tal actividad y proveniente, consecuentemente, de buques o embarcaciones.

Quedaría entonces para las provincias la facultad de regular la preservación de los espacios acuáticos frente a posibles deterioros causados por fuentes terrestres.

Lamentablemente esta "divisoria" de atribuciones no siempre es respetada, observándose actitudes y regulaciones reñidas con ella y generadoras, muchas veces, de situaciones de incertidumbre en quienes tienen que cumplirlas y controversias entre los que deben hacerlas cumplir.

El tema se complica aún más cuando se trata de cursos de agua interprovinciales, considerando tales a aquellos que atraviesan el territorio de distintas provincias o que son limítrofes de las mismas.

En algunos casos se procuró el establecimiento de un condominio sobre esas aguas, en forma concordante con ciertas soluciones adoptadas a nivel internacional, pero, en general, se trató de dejar de lado las cuestiones concernientes al dominio para encarar el problema principal consistente en decidir a quién corresponde su regulación.

La importancia del tema encuentra fundamento en la necesidad de evitar eventuales conflictos, derivados de los posibles daños que pudieran sufrir las provincias de "aguas abajo" por manejos inadecuados de un río practicados por aquellas que se encuentran "aguas arriba".

En los ríos internacionales también es posible verificar estos problemas, generándose controversias que originan situaciones enojosas y perjudican las relaciones entre países vecinos.

Para resolver el interrogante planteado, respecto a la facultad regulatoria sobre las aguas interprovinciales, se concibieron dos soluciones diferentes basadas, cada una, en corrientes de pensamiento muy disímiles.

Una de ellas entiende que estos espacios acuáticos deben ser regulados por el Congreso de la Nación y la otra, en cambio considera que tal atribución corresponde a las provincias que reciban sus aguas las que deberán expresarse a través de un convenio o acuerdo interjurisdiccional.

Quienes impulsan la primera de las soluciones señaladas consideran tener fundamento, esencialmente, en el art. 67 incisos 16 y 19 de la Constitución Nacional. En sus preceptos se determina la atribución del Congreso de la Nación de "proveer lo conducente a la prosperidad del país y al adelanto y bienestar de todas las provincias" (inciso 16) y de "aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones" (inciso 19).

Los que propugnan el acuerdo interprovincial para regular los espacios acuáticos considerados se fundamentan en que son las provincias quienes detentan el dominio de los mismos y es a ellas, en consecuencia, a quienes corresponde la facultad regulatoria, habida cuenta que no la han delegado al Gobierno Federal.

Ambas soluciones han encontrado eco en los distintos Gobiernos que se fueron sucediendo.

La propuesta de regulación por Ley Nacional se originó en las recomendaciones de la IV Conferencia Nacional de Abogados realizada en Tucumán en 1936.

Posteriormente, el decreto 6.767/45, después convertido en la ley 13.030, dispuso que correspondía al Gobierno Nacional la facultad de regular el uso y aprovechamiento de las aguas que corrieran en zonas limítrofes interjurisdiccionales. Los considerandos de ese decreto fundaban la medida en la falta de disposiciones constitucionales y el fracaso de los acuerdos interprovinciales.

La reforma Constitucional de 1949 adhirió a esta concepción facultando al Congreso Nacional para legislar (Art. 68, inc. 14) y al poder ejecutivo para ejercer el poder de policía en los ríos interprovinciales (art. 83 inc., 2). Esta decisión se inscribía en el marco de un proceso generalizado de nacionalización de recursos naturales.

El gobierno surgido del Golpe de Estado producido en 1955 hizo suya la tesis propuesta por la minoría en la IV Conferencia Nacional de Abogados aludida precedentemente, que concebía, como vía de solución mas adecuada, al "Acuerdo Interprovincial". Conforme a ello a la vez que declaró inaplicable la constitución de 1949, impulsó la creación de comisiones mixtas interprovinciales para estudiar y desarrollar las cuencas hídricas.

Sin embargo, poco tiempo más tarde el Congreso Nacional volvió a reivindicar su voluntad regulatoria sancionando la ley 15.336 que impuso la jurisdicción federal sobre los aprovechamientos hidroeléctricos.

De todas formas la tesis favorable a la regulación por tratados interprovinciales fue ganando ciertos espacios pudiendo mencionarse como caso concreto el acuerdo firmado por las provincias de Mendoza, Neuquén, La Pampa, Río Negro y Buenos Aires para regular el aprovechamiento integral de las aguas del Río Colorado. En este convenio se dispuso la creación de la "Comisión Técnica Interprovincial Permanente del Río Colorado" a la que se le encomendó la realización de los estudios necesarios para permitir la mejor utilización de dicho curso de agua.

Otro ejemplo lo constituye el acuerdo celebrado entre Catamarca y Santiago del Estero para regular el uso de los ríos Albigasta y Guayamba.

Como seguramente habrá podido verificarse no resulta fácil responder con precisión a la pregunta ¿a quién compete el dictado y aplicación de normas de preservación de los cursos de agua?

Se puede trazar una divisoria entre las facultades regulatorias de la Nación y de las Provincias para evitar la contaminación, en función a la fuente de origen (naval o terrestre) pero, sin duda, en la actualidad, ello no será suficiente para dilucidar el interrogante planteado.

Resulta indispensable que el estado federal y los estados provinciales delimiten con precisión sus áreas de responsabilidad en la materia y se eviten las incertidumbres generadas en quienes están sujetos a sus disposiciones, a consecuencia de las superposiciones y contradicciones que tan comúnmente se verifican en la legislación y administración ambiental.

4. LA PRESERVACION DE LAS AGUAS EN NUESTRO DERECHO POSITIVO

La preservación de las aguas tiene en la contaminación al enemigo mas poderoso.

Conforme a la Organización Mundial de la Salud, ella se verifica cuando la composición se ve alterada de tal modo que no se conservan las propiedades ni los usos que corresponden a su estado natural.

Tal como fuera dicho anteriormente, este flagelo preocupa a la humanidad desde tiempos remotos y es el origen de las numerosas normas de derecho positivo que los países y la comunidad internacional han adoptado para enfrentarlo.

En nuestro país, el tema se fue introduciendo, fundamentalmente, a través de los graves deterioros que sufría el Riachuelo a consecuencia de los residuos que vertían los saladeros que se encontraban en sus márgenes.

En 1871 y tal vez con los ánimos un tanto sensibilizados por la epidemia de fiebre amarilla que se abatía sobre la población, el Diario "La Nación" escribía:

...El lecho del Riachuelo es una inmensa capa de materias en putrefacción. Su corriente no tiene ni el color del agua. Unas veces sangrienta, otras verdes espesa, parece un torrente de pus que escapa a raudales de la herida abierta en el seno gangrenado de la tierra. Un foco de tal infección puede ser causa de todos los flagelos, el cólera y la fiebre ¿Hasta cuándo inspiraremos el aliento y beberemos la podredumbre de ese gran cadáver tendido a espaldas de nuestra ciudad?...

Algunos años antes de esta publicación, en 1860, se había dictado un decreto prohibiendo que los desperdicios de los saladeros se arrojasen a este curso de agua.

Lamentablemente, a juzgar por la descripción reproducida, esta disposición no habría sido cumplimentada.

Ante las inquietudes crecientes de la población, en 1.891 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 2.797 sobre "Purificación de aguas cloacales y residuos que se arrojen a los ríos".

En síntesis, la norma prohibía arrojar a los "ríos de la República", aguas cloacales de las poblaciones y "residuos nocivos de los establecimientos industriales" si no se los sometía a un procedimiento eficaz de purificación".

Esta ley que nunca se reglamentó, pese a que el art. 3° lo ordenaba y que, tal vez, pueda ser considerada ingenua al no disponer la aplicación de sanciones frente a eventuales incumplimiento, fue un primer paso importantísimo en la lucha contra la contaminación de las aguas y constituye una evidencia del grado de inquietud existente en aquellos tiempos que consiguió movilizar al Congreso de la Nación para dictar una norma que llegó, incluso, a vulnerar las facultades provinciales al legislar sobre "los ríos de la República".

Años mas tarde, en 1903, se sanciona la Ley Nacional N° 4.195 que reunía condiciones de mayor efectividad pero se circunscribía a un ámbito de aplicación mas reducido. Se procuraba con ella impedir la contaminación del Río de la Plata y de la segunda napa, comúnmente llamada semisurgente. Además de las disposiciones de purificación de efluentes que ya contemplaba la Ley 2.797, se agregaba la necesidad de contar con una autorización previa del Poder Ejecutivo para la instalación de fábricas, talleres o casas habitación con salida de aguas servidas al Río de la Plata o a sus efluentes y se establecía la facultad gubernamental de realizar inspecciones y clausurar los establecimientos insalubres mientras no estuvieran en condiciones reglamentarias.

Estas normas son demostrativas de las preocupaciones que el tema iba despertando, pero sin duda es el Código Penal el que permite verificar con mas precisión el grado de importancia que se le terminó asignando. El artículo 200 establece que "será reprimido con reclusión o prisiónel que envenenase, contaminare, o adulterare, de un modo peligroso para la salud aguas potables..... destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas".

Como puede verse, las inquietudes generadas por el deterioro de las aguas no solo llegaron a la consideración legislativa, obviamente fueron mas allá alcanzando finalmente a interesar al derecho penal.

También la Ley de Hidrocarburos (ley 17.319) le dedica, en cierta forma, su atención. Así lo hace en el art. 69 que establece las obligaciones a cumplir por los permisionarios y concesionarios de áreas de exploración y explotación petrolera, concretamente en el inc. e), al conminar a los mismos a "adoptar las medidas necesarias para evitar o reducir los perjuicios a las actividades agropecuarias, a la pesca y a las comunicaciones, como así también a los mantos de agua que se hallaren durante la perforación".

Precisamente, basándose en este artículo y en la necesidad de su reglamentación a través de disposiciones concretas para preservar al medio ambiente, la Secretaría de Energía dictó la Resolución S.E.E. N° 105/92, atendiendo especialmente a la protección del suelo y del agua dulce, como se manifiesta en los considerandos de la norma.

En esta disposición gubernamental se aprueba la "guía de recomendaciones para proteger el ambiente natural durante el desarrollo de la exploración y explotación de hidrocarburos", que fuera un trabajo preparado por el Instituto Argentino del Petróleo (IAP) y que, sin duda, constituye un valioso aporte para la preservación de las condiciones ambientales.

Junto a las recomendaciones de la guía en cuestión, la Resolución S.E.E. N° 105/92 contempla también la obligación de realizar estudios de impacto ambiental previos y de efectuar monitoreos de las obras y tareas tendientes al cuidado del medio ambiente.

Hasta aquí se ha analizado la actividad legislativa desplegada por el Estado Nacional en relación con la preservación de las aguas ante la eventual contaminación que pueda producirse por vertidos provenientes de actividades que se desarrollen en tierra.

También ha sido motivo de inquietud y de accionar normativo, la contaminación derivada de la navegación y consecuentemente producida a través de buques o embarcaciones.

Como se recordará este es un campo de exclusiva jurisdicción nacional y el estado federal se mostró particularmente activo.

En 1973 se sancionó y promulgó la Ley 20.481 por la cual se aprobó un reglamento que contenía disposiciones a las que debían ajustarse los buques que operasen en los puertos nacionales para evitar la contaminación de las aguas por derrames de hidrocarburos.

En ella se establecía el pago de determinadas sumas dinerarias en favor de la Administración General de Puertos que debían ser abonadas por los "dueños, empresas armadoras o representantes marítimos de los buques" toda vez que se les comprobaba la comisión de violaciones a sus preceptos y particularmente derrames hidrocarbúricos.

En 1980 esta norma fue derogada por la ley N° 22.190 "Régimen de prevención y vigilancia de la contaminación de las aguas u otros elementos del medio ambiente por agentes contaminantes provenientes de buques y artefactos navales".

Esta ley, que se encuentra actualmente en vigencia, constituyó un avance mas firme en la materia corrigiendo errores de la anterior y, fundamentalmente, salvando omisiones.

En su artículo 2° prohíbe a los buques y artefactos navales la descarga de hidrocarburos y sus mezclas fuera del régimen que autorice la reglamentación. Asimismo se les impone una serie de obligaciones como ser llevar un "libro de registro de hidrocarburos", informar las descargas propias o de terceros así como las manchas que constaten, contar con determinados equipos de prevención etc.

Conforme a sus disposiciones el Estado debe asegurar y prestar los servicios necesarios a fin de que los buques puedan efectuar en lugares apropiados la descarga de aguas sucias, hidrocarburos o derivados.

Prescribe también que los propietarios y los armadores de buques o artefactos navales que hubieren ocasionado una contaminación son responsables en forma solidaria y objetiva (independientemente de la existencia de dolo o culpa), de pagar los costos de la recuperación ambiental.

Esta ley ha sido reglamentada por el decreto 1.886/93 el cual se ha incorporado al "Régimen de Navegación Marítima, Fluvial y Lacustre" (documento normativo conocido como REGINAVE) integrando su título VIII.

En materia de contaminación de las aguas derivadas de la navegación nuestro país adhirió además a diversos convenios internacionales que se tratarán en el punto siguiente.

Por último, cabría mencionar, dentro de esta apretada síntesis del accionar legislativo del estado nacional en la preservación de las aguas, a la ley orgánica de Obras Sanitarias de la Nación (ley n° 13.577) que confirió a este organismo estatal la facultad de "tomar las medidas necesarias para sancar los cursos de agua en caso de que pudieran afectar la salubridad de las ciudades o pueblos en que preste sus servicios y para impedir la contaminación directa o indirecta de las fuentes de provisión de agua que utilice "pudiendo además" disponer la clausura de los establecimientos industriales cuyos dueños no dieran cumplimiento a las disposiciones que ordene".

En la actualidad estas facultades han sido transferidas a la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano que actúa aplicando el decreto 674/89 sobre "establecimientos industriales y/o especiales que produzcan en forma continua o discontinua vertidos residuales o barros originados por la depuración de aquellos a acueductos cloacales, pluviales o a un curso de agua".

Este decreto, derogatorio del Dec. 2125/78, establece como aspecto saliente la obligación de abonar un "derecho especial para el control de la contaminación" por parte de aquellos establecimientos que efectúen vertidos cuyos parámetros sean superiores a los límites permisibles que se hayan fijado.

El ámbito de aplicación de esta norma comprende la Capital Federal y algunos partidos del Gran Buenos Aires.

Hasta aquí se han considerado las expresiones normativas del Estado Nacional en materia de preservación de las aguas. Las Provincias también han hecho lo propio en el marco de las facultades no delegadas, pudiendo verificarse la existencia de un importante despliegue legislativo.

Algunas de ellas han dictado completos "Códigos de Agua" que contemplan distintos aspectos que hacen al mejor aprovechamiento de este vital recurso, siendo la contaminación uno de sus tópicos, otras cuentan con normas específicas dedicadas a ésta y, por último hay algunas que tratan el tema que nos ocupa dentro de leyes globales de preservación ambiental.

La Provincia de Mendoza, sede del Seminario que origina el presente trabajo, es la que cuenta con una de las leyes de agua mas antiguas. Es de 1884 y aún se encuentra en vigencia con abundantes modificaciones.

Por otra parte, la importancia que reviste el agua en esta Provincia, magnificada significativamente por la aridez y las necesidades de riego, han hecho que su Constitución fije los principios básicos de su política hídrica, contándose entre sus disposiciones esenciales respecto al tema de la contaminación, la ordenanza general N° 60/81 que encuentra complemento en la Resolución N° 634/87 del Departamento General de Irrigación, que es el encargado de Administrar el riego en la Provincia.

Sin duda, la problemática de la contaminación de las aguas adquiere ribetes mas alarmantes en aquellas provincias en las cuales la escasez de lluvia hace necesario aprovechar al máximo los cursos de agua dulce existentes y disponer de obras de riego.

Por último, cabe efectuar una reflexión acerca de la preservación de los cursos de agua interjurisdiccionales. Resulta, a mi juicio, de especial interés, el establecimiento de acuerdos concretos que permitan uniformar las exigencias de calidad de las aguas y eventualmente de los efluentes que se vuelquen a los mismos.

Si una provincia de "aguas arriba" es demasiado permisiva estará, sin duda, condenando a la de "aguas abajo" a soportar una contaminación que no podrá controlar.

Es indispensable unificar criterios en la preservación ambiental. Los deterioros del entorno no respetan fronteras políticas.

5. EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA CONTAMINACION DE LAS AGUAS

Luego de considerar, en una apretada síntesis la estructura normativa de la preservación de las aguas que presenta nuestro derecho positivo, resulta conveniente finalizar este trabajo haciendo, aunque sea una breve referencia, a la repercusión que tiene el tema en el derecho internacional.

Este último recae, en materia ambiental, sobre recursos que pertenecen a dos o mas países o a toda la humanidad.

En el caso de las aguas son considerados recursos internacionales la alta mar y las cuencas hídricas, o incluso aguas subterráneas, que circulan a través de los espacios geográficos correspondientes a distintas naciones.

La alta mar ha sido la zona que ha recibido la mayor atención por parte del derecho internacional sobre todo luego de la segunda guerra mundial y en la medida que los problemas de contaminación comenzaron a mostrar una gravedad preocupante.

Los vertidos de hidrocarburos en sus aguas, producidos a veces accidentalmente y otras voluntariamente, unidos a otras sustancias tóxicas que poco a poco se fueron incorporando para conformar una peligrosa "invasión contaminante", iban minando su capacidad autodepuradora.

La comunidad internacional tenía que dar una respuesta y después de muchos esfuerzos se consiguió firmar en 1954, en la ciudad de Londres la Convención sobre prevención de la contaminación del mar por hidrocarburos. Ella fue sujeta a enmiendas en 1962, 1969 y 1971. Conforme a la misma queda prohibida toda descarga de hidrocarburos o mezcla de hidrocarburos desde buques, salvo en las circunstancias que se especifican.

En 1958, se firma la Convención de Ginebra sobre la alta Mar que establece en su artículo 24 que cada Estado debe dictar las regulaciones que fueran necesarias para prevenir la contaminación del mar, proveniente de la descarga de hidrocarburos desde buques, o desde operaciones terrestres, o derivadas de la explotación de los fondos marinos.

En 1969, frente a la gravedad creciente que iban adquiriendo los accidentes protagonizados por los buques petroleros y sobre todo con la opinión mundial muy sensibilizada a raíz del desastre sufrido por el buque Torrey Canyon, que provocó un derrame de 110.000 toneladas de petróleo, se convocó a una conferencia jurídica internacional que sesionó en Bruselas y que aprobó dos convenciones de gran importancia.

Una de ellas esta referida a la intervención en alta mar en caso de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, la otra contempla el problema de la responsabilidad civil por los daños ocasionados.

Conviene destacar que esta última establece en su artículo 3° que "el propietario de un buque, en el momento en que ocurre el siniestro o el primer hecho, si el siniestro consistiera en una serie de hechos, será responsable de todos los daños por contaminación causados por los hidrocarburos derramados o descargados desde el buque, de resultados del siniestro".

En 1972, se firmó en Londres una convención sobre prevención de la contaminación de los mares resultantes del vertimiento de desechos y otras materias. Este instrumento internacional fue la consecuencia de concebir que el deterioro de los mares no solo podía ser ocasionado por el derrame de hidrocarburos o de sustancias radiactivas, que también ya habían entrado en la consideración de la normativa internacional. Otras materias o sustancias podían igualmente generar grandes daños.

En el convenio se discriminan tres categorías diferentes de desperdicios, unos son aquellos cuya inmersión esta totalmente prohibida (mercurio, plásticos, etc.), otros son los que necesitan un permiso específico de descarga en cada caso (arsénico, cobre, plomo, etc.) y una última categoría reúne a los que pueden ser comprendidos en un permiso general de descarga.

En 1973, se firma también en Londres, una nueva convención sobre la prevención de la contaminación por buques, con vistas a adoptar medidas mas estrictas dado el aumento de la contaminación que venían registrando los espacios marítimos.

Con respecto a los hidrocarburos prohíbe toda descarga desde un buque, salvo que se verifiquen ciertas condiciones. La prohibición es absoluta en el Mar del Norte, el Báltico, el Mediterráneo, el Mar Rojo y los Golfos Arabes. Obviamente, existen excepciones en caso de necesidad por razones de seguridad, o por salvar vidas humanas, o por averías.

Además de estas convenciones mencionadas en derecho internacional se nutre con "acuerdos regionales como el que existe sobre el Mar Báltico o el del Mar Mediterráneo.

En nuestra región podemos mencionar al Tratado del Río de la Plata suscrito por Argentina y Uruguay, que establece la prohibición de verter hidrocarburos en la zona comprendida entre Punta del Este, un punto de latitud 36° 14' sur, longitud 53° 32' oeste, otro punto latitud 37° 32' sur, longitud 55° 23' oeste y la punta Rasa del Cabo San Antonio.

Este tratado se complementa con el convenio de cooperación suscrito con Uruguay para prevenir o luchar contra incidentes de contaminación del medio acuático producidas por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales.

En el se prevén distintos mecanismos de prevención como la vigilancia conjunta del medio acuático, la confección de planes de contingencia, la colaboración frente a siniestros, etc.

Nuestro país ha venido adhiriendo, a través de diversas leyes, a los Convenios Internacionales aludidos precedentemente. Mediante las leyes 21.335, 23.456, 21.947 y 24.089 hemos adherido a la Convención de Londres de 1954, a la de Bruselas de 1969 (sobre intervención en alta mar por casos de accidentes), a la de Londres de 1972 y a la de Londres de 1973 respectivamente.

Como habrá podido apreciarse, existe hoy un nutrido cuerpo de normas internacionales que atienden la problemática de la contaminación de las aguas y especialmente de la provocada por hidrocarburos. Lamentablemente, no podemos estar seguros de que ellas hayan disminuído los niveles de deterioro, o por lo menos detenido su crecimiento. Será necesario, sin duda, acompañar las exigencias normativas con una adecuada concientización de la gente, sobre todo para la preservación de aquellas áreas que, por su lejanía se encuentran casi fuera de control.

Quisiera terminar este trabajo resaltando, precisamente, el valor esencial que tiene la concientización. De poco servirán las leyes que se dicten si no estamos convencidos totalmente de la necesidad de su imperioso cumplimiento.

¿Cuántos Riachuelos más necesitaremos para que nuestra conciencia se despierte y nos impulse a obrar cuidadosamente con las aguas y, en definitiva, con todo el entorno que nos rodea?