

Agua, Estado y desarrollo agrícola. Análisis socio-jurídico de la disputa por el río Atuel (1941-1987)

Water, state and agricultural development. Socio-legal analysis of the dispute over the Atuel River (1941-1987)

Paula Mussetta

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Cuyo.
pmussetta@fca.uncu.edu.ar

Resumen

Este artículo aborda en profundidad la etapa específica del conflicto entre las provincias de Mendoza y La Pampa por el uso del río Atuel. El trabajo combina el enfoque conceptual de los estudios sociales del Estado y el agua con la Sociología del derecho y desde allí se analizan documentos jurídicos del litigio y otros documentos oficiales del período estudiado. Dicho análisis reconstruye la narrativa principal desde donde las partes proyectan el objeto jurídico. Asimismo, atiende de manera especial algunas categorías hídricas (cuenca, río, hectáreas irrigadas) que se utilizan para sostener y consolidar el eje agua-desarrollo como núcleo de la disputa. Se concluye que el Estado, durante la etapa prejudicial y después la justicia, ratifica un paradigma del desarrollo agrícola basado en el uso del agua. Con ello se sella la continuidad del conflicto durante las próximas décadas al tiempo que permanecen sin modificaciones las condiciones de acceso al agua de los pobladores afectados por su ausencia.

Palabras clave: formación del Estado; Sociología del derecho; conflicto; cuenca; hidropolítica

Abstract

This article deals in depth with the specific stage of the conflict between the provinces of Mendoza and La Pampa over the use of the Atuel River. The work combines the conceptual approach of the social studies of the State and water with the Sociology of Law and from there legal documents of the litigation and other official documents of the period studied are analyzed. Said analysis reconstructs the main narrative from where the parties project the legal object. Likewise, it pays special attention to some water categories (basin, river, irrigated hectares) that are used to sustain and consolidate the water-development axis as the core of the dispute. It is concluded that the State, during the pre-judicial stage and after the justice, ratifies a paradigm of agricultural development based on the use of water. This seals the continuity of the conflict for the next decades while the conditions of access to water for the inhabitants affected by its absence remain unchanged.

Keywords: State formation; Sociology of law; conflict; basin; hydropolitics

Cita sugerida: Mussetta, P. (2022). Agua, Estado y desarrollo agrícola. Análisis socio-jurídico de la disputa por el río Atuel *Coordenadas, Revista de Historia Local y Regional*, 10 (1), pp. 46-65.

Trabajo recibido el 28/07/2021. Aceptado el 25/03/2022.

Introducción

El río Atuel es parte de la cuenca del Desaguadero-Salado-Chadileuvú-Curacó en el centro oeste de Argentina. Nace en la Cordillera de los Andes y es disputado desde inicios del siglo XX por las dos provincias que atraviesa (Mendoza y La Pampa). Debido a que se encuentra en una zona árida de Argentina, el agua es el centro de la disputa y su significado está ligado a la prosperidad, la vida y el desarrollo. La contienda transitó por carriles jurídicos, políticos, sociales y técnicos. A lo largo de su historia, una disímil variedad de actores se fue involucrando en ella, con distinto nivel de protagonismo según el momento, carácter y escala que la contienda iba adquiriendo (Barbosa 2017). Durante todo ese tiempo, ninguna de las soluciones ensayadas por las partes satisfizo a los actores más poderosos implicados. Tampoco generaron cambios sustanciales en los territorios ni para la población afectada por la ausencia de agua, motivo principal de las demandas. La persistencia de la disputa un siglo después de los primeros eventos relacionados con ella es un llamado a continuar planteando interrogantes para la búsqueda de respuestas.

Como un reflejo de la larga y compleja vida de este conflicto, los estudios previos son abundantes y diversos. Los análisis hidrológicos y geológicos históricamente han provisto cálculos de disponibilidad y obras, fundamentales en un área de escasez física (Laboranti 1977; Cobos y Boninsegna 1983). Junto a ellos, los estudios del derecho de aguas aportaron aspectos internos al proceso jurídico, la jurisprudencia y alcances del proceso judicial (Cano 1943; Alvarez Bustos 1982; Fuentes y Cenicacelaya 2018; D'Espósito y Caimari 2019). La relevancia de estos dos cuerpos de trabajos es fundamental por el protagonismo de estos actores (en el caso de los juristas) y la influencia de las miradas (en lo que respecta a los estudios hidrogeológicos) en la *expertise* hídrica de la región en general y en los destinos del conflicto en particular. El caso también fue ampliamente estudiado desde marcos conceptuales críticos de las ciencias sociales como la ecología política, justicia ambiental, sociología del conflicto (Barbosa 2017, 2019; Langhoff, Geraldi y Rosell, 2018; Rojas y Wagner 2016), historia y geografía crítica (Difrieri 1980). Desde aquí se buscó dar cuenta del carácter político de la deuda ambiental entre las regiones, del proceso de despojo que implica la apropiación o extractivismo hídrico (Perez 2020), de la constitución de los territorios y sus actores (Dillon y Comerci 2014) y de la movilización social (organizaciones y movimientos) generada a la luz del conflicto (D'Atri 2018). Un rasgo de estos estudios es que resaltan la desigualdad entre las partes en disputa y la preponderancia de los intereses económicos, la mercantilización de los recursos naturales y la función productiva del agua. Entre ellos, rescatamos aquellos trabajos que explican el conflicto a partir del rol colonizador y desarrollista del Estado (Rojas y Wagner 2016; Mercado 2014; Ortega y Hirschegger 2014) y de los oasis como dispositivos de concreción de estos proyectos (Parise, 2019). También hay que señalar que otro importante aporte al estudio del conflicto proviene de la historia ambiental. Con base en datos históricos climáticos e hídricos, los autores analizaron la merma del río y concluyeron que el cambio en la disponibilidad de agua, no solo se explica por los usos en la cuenca media (motivo histórico del reclamo) sino también por variables climáticas y de sequía (Rojas y Prieto 2020, Rojas y Barbosa 2020).

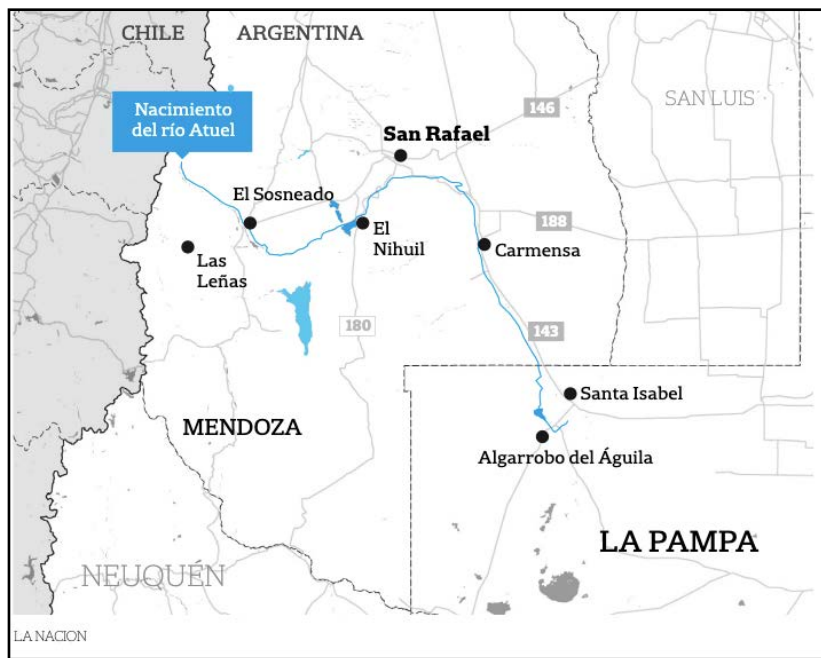
El presente estudio retoma especialmente las investigaciones previas que entienden que el Estado, en su rol colonizador y desarrollista, fue en gran medida disparador de la situación conflictiva por el río Atuel (Rojas y Wagner, 2016; Ortega y Hirschegger, 2014; Mercado, 2014). Amplía esa explicación en dos sentidos: profundiza en el estudio de las acciones políticas e institucionales que marcaron la trama inicial de la disputa (1941-1979) y analiza cómo la primera judicialización¹ del conflicto (1979-1987) ratificó el orden hídrico establecido desde inicios del siglo XX en Argentina.

Este estudio persigue dos objetivos. Primero, explicar cómo el uso de las aguas del Atuel fue un aspecto de la formación del Estado y el proyecto de desarrollo del país. Bajo el paraguas conceptual de los estudios sociales del Estado y del agua (*water studies*), se demuestra cómo en las primeras décadas

del siglo XX, algunas intervenciones y dispositivos estatales creados para promover el desarrollo regional sientan las bases de lo que será el conflicto durante las siguientes décadas.² En la medida que el progreso de la región estaba *atado* a la agricultura irrigada en una zona de escasez hídrica, el desarrollo se convierte también en un bien escaso. Este análisis ayuda a entender cómo llegan las dos partes a la primera judicialización: a los tribunales no llegan en blanco o en igualdad de condiciones sino desde la configuración de un campo de fuerzas en que una de las partes (Mendoza) había logrado consolidar su posición respecto de las aguas.

El segundo objetivo del trabajo consiste en explicar cómo en la primera judicialización el derecho legitima y ratifica la configuración de fuerzas que marcó los usos de las aguas durante la etapa prejudicial. Con base en la Sociología del derecho, se afirma que lo resuelto en la sentencia de la Corte Suprema en 1987 no fue ni lo justo ni la mejor forma legal de resolver la disputa. Fue una construcción social, producto de las ideas vigentes en la sociedad de ese momento.

Figura 1. Mapa de la zona del conflicto del Río Atuel



Fuente: *La Nación* 09/12/2017: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/rio-atuel-un-avance-hacia-la-solucion-definitiva-nid2089818/>

Una de las dificultades que surgen al tratar con un conflicto de tan larga duración es su delimitación. Sin desconocer la complejidad del caso (conflicto), se recortan sus manifestaciones político-institucionales y jurídicas. Aun así, no hay que olvidar –como indica D’Atri (2021)– que este tipo de expresiones o hitos del conflicto es protagonizado por actores de las elites políticas y sociales de ambas provincias que operan como traductoras de un problema que no los afecta directamente. Entonces, el interés de este trabajo reside en el plano institucional-jurídico del conflicto, sin obviar que es solo una de las múltiples configuraciones de la disputa. Esta decisión metodológica se fundamenta en el tipo de marcos conceptuales aquí adoptados. Una consecuencia de este recorte es que la multiplicidad de actores implicados de distinta manera en el conflicto se reduce a dos gobiernos provinciales (La Pampa y Mendoza), las dos partes en disputa en este recorte.³

La primera judicialización del conflicto fue reconstruida a partir de los textos de la demanda (1979), la contestación (1980) y el fallo de la Corte (1987). Los estudios previos sobre el período del conflicto abordado en este trabajo y que se interesan por los aspectos jurídicos se limitan a analizar el fallo (Repetto, 2020). Cualquier discurso emitido por jueces es por naturaleza un discurso acción, es decir, performativo, que manifiesta en su misma enunciación una característica operativa intrínseca que impone modelos de comportamiento (Giménez, 1989 en Novick, 2014). De aquí que las sentencias son los aspectos más atendidos de los conflictos judiciales. En cambio, los otros textos jurídicos (demanda y contestación) no recibieron atención especial hasta el momento. Para este trabajo se vuelven particularmente relevantes como objeto de análisis porque ellos contienen las representaciones respecto al agua, al río y al desarrollo vigentes durante el período de estudio. Ello interesa a los objetivos que esta investigación persigue. Además, estos documentos jurídicos condensan narraciones de hechos históricos, ideas y discursos que corresponden a un período más amplio (hacia atrás) que el del momento de producción de esos textos. Por ello, el análisis de los documentos jurídicos se complementa con otras fuentes documentales y bibliográficas que reconstruyen los antecedentes del conflicto.

En la primera y segunda sección de este artículo se desarrollan las bases conceptuales que sustentan el análisis: la relación entre formación del Estado-agua-desarrollo, por un lado, y los principales postulados de los estudios sociales del derecho, por otro. La tercera parte detalla los principales hitos institucionales que constituyen los antecedentes de la judicialización. Seguidamente, se explica cómo los sucesos del período prejudicial consolidaron un escenario hidropolítico en el que solo una de las dos partes tuvo el poder de decisión sobre el uso de las aguas del río. Por último, el estudio profundiza en los argumentos presentados en el litigio. Se atiende de manera especial a la narrativa principal con la que cada parte proyectó su objeto jurídico, así como los elementos que abonan al sostenimiento del eje agua-desarrollo. En primer término, se presentan los aspectos sobre los que se generaron los principales contrapuntos (la cuenca, el río y las hectáreas irrigadas) y luego, otros aspectos generales (primacía de un enfoque de la oferta hídrica y ausencia de contenido ambiental). Para finalizar, atendiendo a los efectos de los principales puntos del cierre judicial del conflicto impuesto por la Corte, se concluye que, lejos de cerrar el asunto, la sentencia habilitó la posibilidad de continuidad del conflicto.

Formación del Estado y configuración hidro-política

El concepto de formación del Estado⁴ resulta valioso para comprender los antecedentes del conflicto. Se refiere al proceso histórico recurrente y contradictorio, de conflictos, negociaciones y compromisos (Berman y Lonsdale, 1992) por el cual a partir de distintas estrategias institucionales, materiales y simbólicas (Fantini, Tesfaye y Smit, 2018), las elites gubernamentales y otros grupos de poder crean y reproducen los estados. Siguiendo a autores que conceptualizan el papel del agua en ese proceso de formación estatal, es posible afirmar que el gobierno de Mendoza había asumido desde finales del siglo XIX la misión hidráulica (Turton y Meissner, 2002) de organizar (en un sentido amplio) el gobierno del agua. Esta labor supone la existencia subyacente de un contrato hidrosocial (Turton y Meissner, 2002), un acuerdo por el cual el Estado asume la responsabilidad de gestionar el agua al tiempo que otros actores sociales aceptan y delegan ese poder (Turton y Meissner, 2002). El contrato hidrosocial funciona como mandato legítimo en nombre del cual se despliegan mecanismos para el gobierno del agua (leyes, instituciones, obras, intereses, recursos) y, a través de ellos, del territorio y los recursos. Al amparo de este acuerdo, los grandes proyectos de infraestructura hídrica son medio y efecto de la formación del Estado (Fantini, Tesfaye y Smit, 2018). La construcción de la represa El Nihuil, como veremos, un hito clave del conflicto, puede ser entendido como un elemento del contrato hidrosocial entre el gobierno de la provincia de Mendoza, el gobierno nacional y algunos actores poderosos. La idea del contrato hidro-

social ayuda a entender por qué Mendoza pudo sostener ese rol protagónico respecto de las aguas del Atuel, aun cuando autoridades nacionales indicasen lo contrario o cuando un nuevo actor gubernamental (provincia de La Pampa) comenzara a reclamar, sistemática e institucionalmente, derechos sobre el río.

Junto a la infraestructura y otros aspectos materiales (normativas, leyes) el contrato hidrosocial se sustenta también en un plano simbólico-discursivo (Molle, Mollinga y Wester, 2009), en el que el agua representa el motor del desarrollo que permitirá vencer al desierto. El riego –elemento clave de la agricultura moderna de la época– acerca ese ideal de crecimiento (Martin, Rojas y Saldi, 2010). De ese modo, toma forma un discurso hídrico autorizado (Turton y Meissner, 2002; Allan, 2003; Molle, Mollinga y Wester, 2009), motorizado por las elites terratenientes y las burocracias hídricas locales que legitiman, sostienen y hacen posible la implementación del contrato hidrosocial. El contrato genera una dinámica hidropolítica que ordena recursos, instituciones, legislación, actores. Pero el contrato hidrosocial en torno al río Atuel, en el período prejudicial del conflicto, es restrictivo a Mendoza y sus regantes. Los actores y territorios aguas abajo, más allá de las áreas irrigadas del sur de Mendoza, no eran reconocidos como parte del juego en el uso del río. Tampoco lo eran las autoridades del entonces Territorio Nacional y posterior gobierno provincial de La Pampa.⁵

La gestión del recurso hídrico en regiones sensibles a su disponibilidad implica el reordenamiento socioespacial de personas y recursos y con la jerarquización de áreas (Fantini, Tesfaye y Smit, 2018). Es decir, al mismo tiempo que se crean zonas irrigadas, se va dejando fuera por exclusión a otros territorios que solo podrían acceder a un devenir similar mediante el uso del recurso hídrico. El contrato hidrosocial instaura una idea de desarrollo basado en el agua como un bien escaso, atado a una ecuación en que lo que una parte gane, solo será a expensas de lo que la otra parte pierda: “Los destinos desiguales de una y otra región exigen una valoración objetiva que prescindiera de todo juicio crítico toda vez que, en definitiva, la garantía constitucional de la igualdad entre los estados que forman una federación, no importa la igualdad económica” (CSJN 1987, p. 46). Diez años después del primer reclamo judicial, será la misma Corte Suprema quien refuerce el argumento de que cuando del desarrollo depende del agua, es escaso y no alcanza para todos.

El derecho como fenómeno social

El derecho –en tanto sistema normativo con dinámicas y características internas, coherencia y racionalidad– es un objeto de estudio de los juristas, pero también un fenómeno social. Bajo esta segunda interpretación cobran relevancia otras dimensiones –simbólicas, significados, estructuras de poder, etc.– que hacen del derecho un objeto de estudio de las ciencias sociales (García Villegas, 2010). En una línea distinta a la del positivismo jurídico respecto a la autonomía de los sistemas jurídicos, los estudios sociales del derecho constituyen su objeto de estudio sobre una serie de supuestos que los distinguen del primer enfoque. Para iniciar, consideran que las disputas son procesos sociales incrustados en relaciones sociales. Es decir, presuponen que el derecho no es un sistema independiente de la sociedad, la cultura o la política, sino que dichos sistemas se encuentran mutuamente implicados (Santos, 1987; Geertz, 1993; Nader, 1990). El derecho crea el mundo social, pero a condición de no olvidar que el mundo social crea el derecho (Bourdieu 2002). Por ello, en los procesos de resolución de disputas se expresan valores, creencias y actitudes no solo de los litigantes sino también de la sociedad (Urteaga Crovetto, 2005).

Otro supuesto de los estudios sociales del derecho es que los procesos jurídicos tienen una cuota inherente de indeterminación⁶ y, por lo tanto, no existe una respuesta específica y única para cada problema jurídico, como sostienen los formalistas del derecho. El resultado de un juicio no es la aplicación objetiva del derecho a los hechos, sino que en todo el proceso y especialmente en cada sentencia,

existe una práctica de creación (Rodríguez, 2002). Entonces, frente a la idea de que el derecho descubre la verdad, quienes entienden al derecho como fenómeno social sostienen que con el mismo material jurídico es posible llegar a soluciones diferentes, a veces contrarias entre ellas.

Así, los caminos que toman –no solo las argumentaciones de las partes, sino las de los jueces– son socialmente determinados (Azuela, 2006). La arena judicial transforma lo que está en juego, los intereses y relaciones entre las partes, mediante un proceso de abstracción y distanciamiento de la realidad. Los agentes especializados del derecho –abogados y jueces– son los encargados de producir esta operación de distanciamiento y ello otorga al derecho un manto de pretendida neutralidad (Bourdieu, 2002).

Por otra parte, no existe una correspondencia unívoca y absoluta entre objeto empírico y jurídico o entre el conflicto en el mundo real y en el mundo del derecho. Más bien el derecho es una de tantas representaciones de la realidad. Ni la mejor ni la única, pero sí una con demasiada autoridad. La decisión judicial es problematizada y confrontada frente a los supuestos de neutralidad, imparcialidad y aislamiento de los jueces en el proceso de toma de decisiones, pero nada de ello hace menos relevante la decisión judicial.

Estas reflexiones no pretenden llevar la discusión a términos binarios y entender al derecho como arena para la transformación o para la dominación social (como se pensaba en los 70), sino de pensar que las sentencias tienen efectos, sean estos positivos o negativos (Azuela, 2014). Un análisis social de un litigio como el que aquí se desarrolla, implica analizar la construcción de los argumentos y evaluar los efectos empíricos, materiales y simbólicos de cada proceso o sentencia.

Antecedentes prejudiciales del conflicto: dispositivos para el riego y reclamos posteriores (1941-1979)

Siguiendo el criterio de abordar el conflicto desde las intervenciones estatales, la etapa prejudicial transcurre entre la construcción del dique El Nihuil (1941)⁷ y la resolución 695 del Departamento General de Irrigación (1949), última práctica previa a la judicialización. Esta etapa de la disputa se desarrolla bajo un marco argumentativo de una relación entre agua-desarrollo-Estado. Ya desde finales del siglo XIX en el contexto regional el agua era pilar del proyecto de desarrollo agrícola en algunas zonas desérticas del país.⁸ Junto con ello, iba tomando forma el Estado tanto nacional como el de Mendoza (Martin, Rojas y Saldi, 2010; Mercado, 2014).

Uno de los primeros y significativos disparadores del conflicto fue la construcción de la represa El Nihuil en 1941 (Rojas y Wagner, 2016; Barbosa, 2017). A inicios de la década del treinta, en Mendoza se regaban más de 70.000 hectáreas con derechos de agua sobre el Atuel, y la provincia se había comprometido por ley a otorgar concesiones para regar 60.000 hectáreas más (Gobierno de Mendoza 1980, p. 10), pero debido a que “el caudal del Atuel era demasiado irregular, las primeras 70.000 hectáreas nunca se pudieron servir adecuadamente y sus dueños vivían bajo permanente zozobra” (Gobierno de Mendoza, 1980, p. 6). Eso condujo en 1933 a reencauzar el caudal del Atuel y gestionar la construcción de las represas Los Nihuales. Junto con la obra se diseñaron candados administrativos para asegurar el aprovisionamiento hídrico para los cultivos mendocinos que estaban en pleno auge. Entre ellos, la Ley 12650 (1940) indicaba que, una vez terminadas las obras, el Gobierno Nacional “las administrará hasta lograr la amortización del capital empleado en las mismas, al cabo de cuyo tiempo serán entregadas a Mendoza”. También obligaba a elaborar un convenio⁹ entre la Nación y Mendoza, que asegurara que el destino de las obras de El Nihuil sirviera al aprovechamiento de los derechos de agua empadronados en el Atuel (Ley 1427 Mendoza). Ninguno de estos dispositivos (ley y convenio) contemplaba tierras, derechos, actores o usos aguas abajo. La ausencia contundente de una idea de cuenca inauguraba en ese

momento décadas de confrontación entre ambas provincias.

Durante los casi 40 años transcurridos entre la primera obra de la represa El Nihuil (1941), que posteriormente a la inauguración en 1947 sería un complejo hidroeléctrico, y la primera demanda judicial (1979) hubo una seguidilla de acciones institucionales para reclamar por los efectos que aquellos dispositivos estatales iban dejando en el territorio. Estas acciones iniciadas por el ahora gobierno provincial de La Pampa fueron formalmente respondidas por el de Mendoza. Sin embargo, ninguna de esas respuestas legitimaba los reclamos realizados.

El primer reclamo institucional es la llamada Carta de Garay¹⁰ del 8 de agosto de 1947 en la que un agente policial telegrafista escribe al entonces presidente Perón relatando la situación que se vivía en la zona a raíz de los cortes de agua. Ese reclamo dio origen a la Resolución de Agua y Energía Eléctrica de la Nación 50/49, por la cual el gobierno nacional obligó a Mendoza a entregar agua a las tierras del noroeste de La Pampa mediante tres sueltas anuales de caudales del Dique de El Nihuil. Esta resolución pretendía compensar los perjuicios ambientales y socioeconómicos “que sufriera La Pampa a raíz de la aplicación de la Ley N° 12.650 de 1940 que autorizó la construcción del Dique El Nihuil y que trajera como consecuencia la interrupción del escurrimiento natural del Río Atuel” (Resolución 50/1949). Esta orden estaba amparada por otra Ley nacional (Ley 13.030), por la cual la Nación tenía jurisdicción sobre cuencas interprovinciales. Sin embargo, en una muestra de poder frente al gobierno nacional, en lugar de atender la orden y sin recibir sanción alguna, la provincia cuyana rápidamente respondió creando otra normativa desde el Departamento General de Irrigación (DGI), institución a cargo del agua de riego en la provincia (Resolución Provincial del 20 de septiembre de 49).¹¹ Muchos años después Mendoza argumentará que la entrega de agua ordenada por la Nación nunca fue cumplida porque la autoridad competente indicada en la Constitución de Mendoza para expedirse sobre el particular era el órgano que emitió la resolución local y no la secretaría de Agua y Energía de la Nación, quien había emitido la indicación de entregar agua (Gobierno de Mendoza, 1980). Además, Mendoza usará como argumento a su favor, la falta de sanción a ese incumplimiento:

en tanto la licencia física y administrativa de las aguas de la represa El Nihuil estaba a cargo de la Nación, sólo ella era la autoridad que pudo haber ejecutado la resolución incumplida por Mendoza en caso de haber querido. Dejar pasar un incumplimiento de su propia resolución fue un acto y conducta deliberada de un organismo nacional Agua y Energías.¹²

Detrás de este desacuerdo, existen distintas interpretaciones acerca de las competencias de los gobiernos (nacional o provincial) sobre los recursos hídricos. La resolución nacional reconocía derechos a La Pampa sobre el recurso hídrico y de este modo aceptaba que el río pertenecía a ambas provincias. Además, la orden de Nación aludía al agua de una represa y cobraba sentido en tanto era la autoridad competente sobre la misma. Contrario a ello, la resolución provincial de Mendoza atribuía a esta provincia la autoridad sobre las aguas del Atuel, algo esperable solo si el río no fuera interprovincial. La interprovincialidad del río será uno de los reclamos más importantes de la primera etapa judicial del conflicto. Pero en este momento, eso no estaba probado por la justicia y la indicación de la nación en 1949 no generó ningún cambio en la disposición de aguas para La Pampa.

Otro hito del periodo prejudicial conflicto fue el Decreto (1560/1973) del año 1973 sobre las regalías de la represa El Nihuil. Con base en la Ley Nacional de Energía Eléctrica, el instrumento del Ejecutivo nacional reconocía que La Pampa y Mendoza debían recibir equitativamente las regalías generadas por El Nihuil.¹³ Esta norma no indicaba entrega de agua, pero obligaba a un resarcimiento económico de Mendoza hacia La Pampa. Sería la segunda vez que un dispositivo del Estado nacional reconocía indirectamente que el río Atuel era interprovincial y que La Pampa tenía derechos sobre el usufructo de sus aguas.

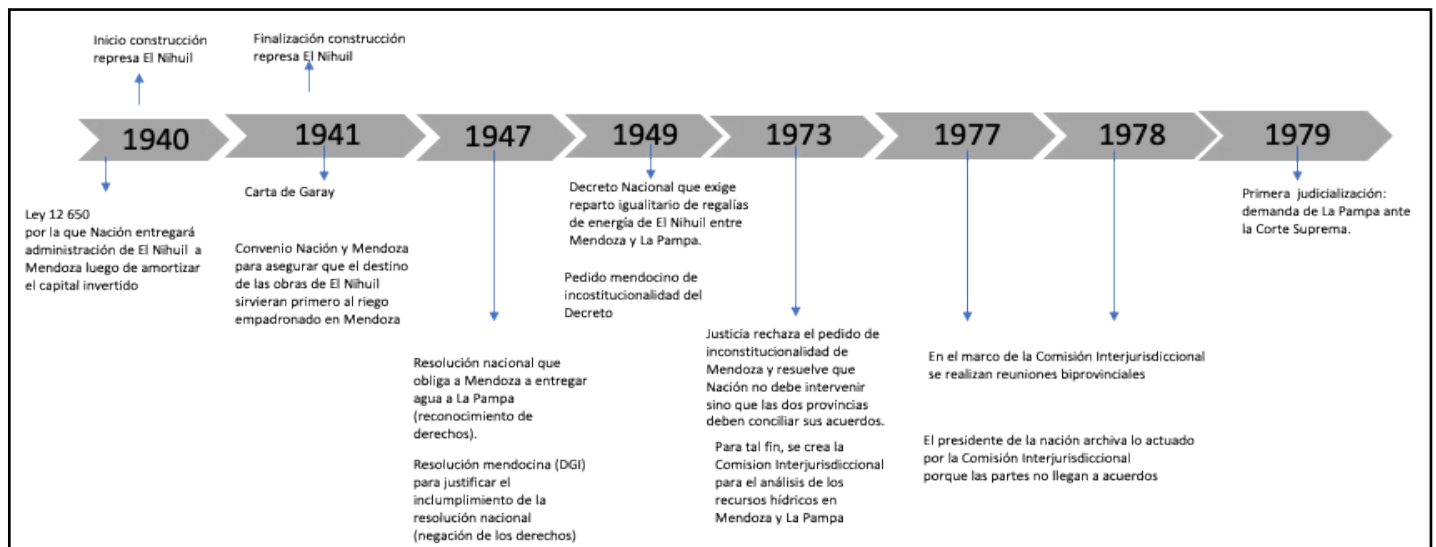
Esta indicación tampoco fue acatada por Mendoza, que intentó –por vías judiciales– declarar inconstitucional el decreto (en este caso, bajo el argumento que había sido emitido por un presidente y ministro interinos). Ese reclamo mendocino fue desestimado por la justicia debido a que la Secretaría de Recursos Hídricos de la Nación recomendó, por un lado, la no intervención de la nación y, por otro, que fueran las provincias quienes resolvieran este asunto (Gobierno de La Pampa, 1979, p.59). El trámite continuó entonces por vías administrativas.¹⁴ En particular, que fuera mediante la creación de una Comisión Interjurisdiccional para el análisis de los recursos hídricos en Mendoza y La Pampa.¹⁵

Entre 1977 y principios de 1978, suceden una serie de contactos bilaterales y se elaboran informes climáticos, históricos, geográficos, hidrológicos, jurídicos. Sin embargo, en junio de 1978:

el primer mandatario procede al archivo de las actuaciones de la Comisión, fundando tal medida en razones de no haberse concretado el cometido de dicha comisión, que consistía en el logro de soluciones conciliatorias entre las partes para posibilitar al poder ejecutivo nacional la adopción de decisiones conducentes al bienestar de ambas provincias.¹⁶

La nueva propuesta institucional sólo reproducirá la configuración de fuerzas y posiciones existentes. Es aquí donde se cierra la vía administrativa y comienza la judicial.¹⁷

Figura 2. Síntesis de los principales hitos institucionales de la etapa prejudicial



Fuente: elaboración propia

La consolidación de un campo de fuerzas en torno a las aguas del Atuel

En este momento es necesario hacer un paréntesis en el análisis de los hechos para desarrollar algunas consideraciones sobre la idea del escenario en el que las dos partes llegan a la primera judicialización desde la configuración de un campo de fuerzas en el que una de las partes (Mendoza) había logrado consolidar su posición respecto de las aguas. Durante el período prejudicial del conflicto por el Atuel se definieron algunos rasgos en el accionar de los principales actores involucrados que perdurarán. El gobierno de Mendoza fue sorteando el cumplimiento de las resoluciones nacionales orientadas

al reparto del agua. Esto fue posible debido a un accionar pendular y ambiguo del gobierno central: resolvía favorablemente los pedidos de La Pampa (1949), pero al mismo tiempo permitía que Mendoza incumpliera estas disposiciones y toleraba que el aprovechamiento del río se rigiera por una resolución mendocina. Por otra parte, la justicia federal se declaraba incompetente ante la demanda de Mendoza por la inconstitucionalidad del decreto de las regalías y, sin embargo, delega el asunto a la creación de otra institucionalidad que tendrá nulos resultados y cuyo agotamiento marcará el momento de llevar el conflicto a la justicia.

Así, durante el período prejudicial se fue configurando un campo de fuerza (Nuijten 2005) en torno al manejo del río. Esto es, una configuración de relaciones de poder respecto del destino de los recursos hídricos (Fantini, Tesfaye y Smit, 2018), en la que el gobierno de Mendoza reforzó el control material sobre las aguas del Atuel. Sobre un esquema de redes sociopolíticas, leyes procedimientos y estructuras formales de organización, Mendoza sostuvo la potestad para definir las reglas de acceso al agua, así como para atribuir o excluir responsabilidades o cumplimientos según su interés. Este campo de fuerza expresa un orden hidropolítico en torno al Atuel, cuya principal consecuencia será la imposibilidad de un cambio significativo en el acceso al agua al territorio pampeano, a pesar de las exhortaciones nacionales y judiciales. Estas son las condiciones en que las partes llegaron a la instancia judicial. Además, estas estructuras hidropolíticas determinaron el uso de los recursos hídricos y la distribución de los beneficios, los costes y los riesgos (Molle, Mollinga y Wester, 2009) por varias décadas.

La primera judicialización (1979-1987)

La judicialización de un conflicto conlleva una serie de consideraciones relevantes para nuestro análisis. En primer lugar, supone una exigencia subyacente por la aplicación de la fuerza del Estado, una expectativa para satisfacer ciertos intereses que no pudieron ser resueltos por otros medios (Azuela 2006) y una creencia en la autoridad de las respuestas que emanen del proceso (Bourdieu 2002). Por ello, una vez que los actores optan por la vía jurídica también están aceptando sus resultados.

Otro aspecto es que con la judicialización se incorporan al conflicto profesionales del derecho que no necesariamente estaban presentes en etapas previas o que ni siquiera están afectados por el conflicto de manera directa (Urteaga Crovetto 2005). En este sentido, la primera judicialización del conflicto por el Atuel inauguró una dependencia del servicio de los profesionales jurídicos (y su protagonismo), que perdurará en las décadas venideras.

Por otra parte, cuando entra a tribunales, el conflicto atraviesa un proceso de traducción en el que las aristas del problema se reconfiguran al ser leídas en términos jurídicos. Con ello no solo quedan fuera del núcleo problemático ciertos actores, sino también ciertos temas o demandas. De allí que la forma en que el orden jurídico define una situación se sobrepone a la forma en que los actores la viven y la expresan (Azuela, 2013, p. 20). Como ya mencionamos, el litigio no agota el conflicto: siempre en el segundo habrá más actores, demandas y miradas que las que aparecen en el primero.¹⁸

En relación con lo anterior emerge otra consideración: el derecho no refleja –ni puede hacerlo– a la sociedad en toda su complejidad, sino que selecciona, organiza, sintetiza, transforma un conjunto de aspectos de la realidad social en un argumento jurídico. La judicialización del conflicto del Atuel muestra que cada una de las partes narra una historia que sublima algunos acontecimientos y solapa otros. La disminución de agua es un referente empírico común a ambas versiones y junto a este, el ímpetu del desarrollo del oasis sur de Mendoza. Pero aún partiendo de referencias empíricas similares, cada una de las partes elabora una historia propia, explica e interpreta esos referentes desde marcos diferentes. Esto es parte del proceso de construcción y reconfiguración por el que la disputa para cuando se instala en los tribunales.

Permite, a su vez, identificar una distinción entre el plano empírico del conflicto –disminución de agua y desarrollo del oasis– y el jurídico. Este último se compone de la selección de temas que los actores jurídicos eligen para representar el objeto empírico ante la justicia. En este caso, las maneras en que la disminución de agua es explicada por cada una de las partes. Aquí resalta la idea de un despojo en la descripción de La Pampa y la *gesta de* la colonización del desierto y la conformación del oasis en la de Mendoza. Destacar una no identidad entre objeto empírico y objeto jurídico de la disputa permite entender por qué no todos los actores se sentirán representados en esa forma de reconstruir el conflicto. Santos (1987) explica que durante la construcción de un objeto jurídico se desarrolla un mecanismo de proyección en el que, según lo que cada parte proyecte, se define un centro y una periferia de los temas tratados, se ponderan determinadas características, mientras que otras permanecen en segundo lugar. A continuación, se analiza este mecanismo de proyección en los discursos de cada una de las partes.

Construcción del agua como desarrollo: principales contrapuntos

La Pampa: la proyección del despojo y las adversidades

El objeto jurídico que presenta La Pampa comienza en el cambio del régimen de escurrimiento provocado por lo que define como un “aprovechamiento intensivo e inconsulto de las aguas en la zona sur de Mendoza, mediante captaciones que desviaban y disponían de caudales aguas debajo de la última toma oficial (la de San Pedro del Atuel)”.¹⁹ Posterior a esa disminución en los caudales, señala un cese total de la llegada del agua a partir de la construcción de la represa El Nihuil, “obra que con apoyo del gobierno nacional, no contempló los derechos del territorio abajeño”.²⁰ Además, “como consecuencia más grave de esta disminución y cese del escurrimiento, se produce un deterioro del territorio, de la actividad agropecuaria y un proceso de degradación general del área”.²¹ El argumento central del objeto jurídico se enmarca en la imposibilidad del desarrollo de la zona y no en el recurso hídrico en sí.

Más adelante, en el texto de la demanda, se indica que la afectación de caudales no fue la única causa de degradación del territorio, pero sí la más importante: “A la merma de caudales debido a los usos que Mendoza hacía del Atuel se suman a otros factores que han marcado la crisis en general del sector agropecuario: la política económica de los años 47/52; las condiciones meteorológicas ... y por supuesto, la afectación de los caudales”.²²

Estas *otras causas* ocupan un lugar secundario “más si se tiene en cuenta la definición de cuenca hídrica que dice aquella donde el agua no es el único factor de desarrollo, pero sí el principal”.²³ En el relato del problema predomina un tono de desgracia, un lenguaje forense en el que la identificación de culpables y responsables se encuadra en la necesidad de las sociedades modernas de obtener respuestas específicas a las catástrofes y riesgos. Y el derecho resulta un ámbito por excelencia para el desarrollo de este mecanismo (Douglas, 1992).

Otro eje del objeto jurídico construido por La Pampa es el carácter interprovincial del río. En cambio, el pedido del cobro de regalías es un tema periférico y solo es incorporado en la demanda como un antecedente del reconocimiento efectivo de la interprovincialidad del río, antes que como un reclamo económico. La Resolución del año 1949 es la referencia más importante (pero no la única)²⁴ que La Pampa postula como prueba de que el río es compartido (aunque Mendoza ya había negado este tema con su resolución del Tribunal Administrativo del DGI).

Mendoza, la gesta de la transformación del desierto y un constante descrédito a los reclamos

Mendoza también proyecta el eje de su objeto jurídico sobre la narrativa del desarrollo, pero a diferencia de la necesidad forense del planteo de La Pampa, lo encuadra en la representación de los domadores del agua (Martin, Rojas y Saldi, 2010) y la destreza para hacer florecer el desierto (George

1979). Mendoza inicia la narración de la historia desde un periodo anterior al de La Pampa, en la colonización de tierras ocupadas por población originaria, a la que describen como “ocupación pacífica del desierto incluso la del territorio mendocino al sur del Atuel ...y en ocasiones también a costa de sangre pues los Pincheira asentados en los alrededores de Santa Isabel hasta 1833 asolaban a los pacíficos agricultores”.²⁵ La mención a la necesidad de esfuerzo y sacrificio para lograr los objetivos desarrollistas vuelve más relevante la causa y es un recurso muy propio de las narrativas moralizadoras del progreso (Moore 2001 y Alexander 2020). La proyección sobre un suceso empírico diferente al de la reclamante es clave porque trae a primer plano el marco sobre el que la Corte, finalmente, decidirá en esta primera etapa: el reconocimiento del derecho de Mendoza a continuar haciendo un uso agrícola del agua.

Por otra parte, la contestación de Mendoza se caracteriza por estar fuertemente signada por un contenido institucional: para cada argumento que señala La Pampa, Mendoza contesta con referencia a una práctica estatal, un antecedente institucional o un dispositivo político y desde allí construye su objeto jurídico. La importancia otorgada a la estatalidad en el objeto jurídico de Mendoza reproduce al Estado, es la formación misma del Estado. Pero además de ello, reproduce las condiciones que permiten la superioridad del Estado sobre otras instituciones establecidas (Gupta y Sharma, 2006). La fuerte organización del objeto jurídico de Mendoza en torno a aspectos institucionales (frente al encuadre pampeano del despojo) abonará una idea sobre el conflicto por el Atuel que todavía circula por el espacio público y trasciende el ámbito jurídico: la narrativa mendocina acerca de la debilidad y poca legitimidad del reclamo de La Pampa. En esta narrativa mendocina vigente sobre las inconsistencias del reclamo pampeano, las representaciones respecto al agua de los pobladores de la zona afectada cumplen un papel funcional.²⁶

La narrativa dominante de los domadores del agua se complementa con una idea sobre el carácter natural del problema. Si la naturaleza debe ser domada, es porque ella (el río) es impredecible y caprichosa, pero a la vez domesticable mediante intervenciones ingenieriles (Douglas, 1992). En consecuencia, el origen del problema de los escurrimientos y los desvíos se atribuye al carácter errático del río:

Desde fines de 1910 el Atuel se desvía hacia el norte y el sur, y esto es consecuencia del constante crecimiento y elevación natural de los conos de eyección del Salado mendocino y del Atuel, producido por la sedimentación del material, al perder el agua velocidad al entrar en la llanura. Esto es un fenómeno típico de todos los ríos andinos. Entre 1917 y 1933 este fenómeno se agravó e hizo que el curso del Atuel en la zona de cultivo de San Rafael y Alvear y La Pampa se quedara sin agua.²⁷

Previo a ello, “el río Diamante cambió su curso hacia el noroeste privando al Atuel de más de la mitad de su caudal pero también esto fue una causa natural” (Gobierno de Mendoza, 1980). Desde esta exaltación de los aspectos naturales del fenómeno –que luego serán relativizados en la sentencia de la corte–, Mendoza pretende explicar por qué las aguas del Atuel por varios años no llegaron a La Pampa. Frente a eso, en una muestra más de la capacidad de domar la naturaleza, señalan que:

en 1933 la nación junto con Mendoza construyó obras para re encauzar las aguas del Atuel a su antiguo cauce. Entonces si hoy llegan es gracias a obras construidas en Mendoza en 1933 que han devuelto el agua a su cauce original. Si tales obras fueran demolidas volvería a repetirse el fenómeno.²⁸

Sobre estas obras hidráulicas públicas, que La Pampa atribuye a la principal merma, Mendoza indicaba que “aunque fueron sumamente importantes, se hicieron muy entrado el siglo XX” (Gobierno de Mendoza, 1980, p. 7), mucho después de los desvíos naturales. En el relato de La Pampa, por el

contrario, se encuentra una idea de naturaleza frágil que no subsiste a fuertes intervenciones humanas (Douglas, 1992).

Además del eje narrativo dominante en torno al que cada parte construye el objeto jurídico, el agua como eje del desarrollo se sostiene también desde contrapuntos sobre otras categorías hídricas: la cuenca, el río y las hectáreas irrigadas. A continuación, se analiza cómo estas son construidas para defender o renegar del reparto del agua. Estos temas o categorías son complementarios al argumento principal y lo alimentan.

La cuenca

La Pampa acude al concepto de cuenca para reafirmar su derecho al uso del agua. Mendoza, en cambio, lo rechaza. Vale aclarar que para el momento en que se están produciendo estos textos jurídicos –década del ochenta–, el concepto de cuenca no estaba todavía ampliamente asociado a los ecosistemas y a aspectos ambientales como sí lo está actualmente. En el periodo de la primera judicialización del conflicto, la definición de cuenca está influenciada por la Tennessee Valley Authority (TVA) como modelo de planificación unificada y del desarrollo socioeconómico regional (Quiroz, Delgadillo y Durán, 2012). Siguiendo esta línea, en los años sesenta y setenta la visión de cuenca vigente en Argentina no solo se refiere a su administración, sino que abarca también sus múltiples usos posibles así como otras actividades inherentes al aprovechamiento del agua (Mathus Escorihuela, 2010). Esta es la idea de unidad de cuenca a la que La Pampa se refiere al indicar que “cuenca hídrica es aquella donde el agua no es el único factor de desarrollo, pero sí el principal”.²⁹

La unidad de cuenca era para La Pampa requisito necesario (junto con equidad distributiva e integración territorial) para la óptima planificación del uso de las aguas.³⁰ En su demanda sostiene que “el Atuel no es un río aislado sino el integrante de un geosistema que representa una unidad comprobada en términos geográficos, hidrográficos, geológicos e hidrogeológicos”. Además, “es una unidad cultural coherente con la continuidad hídrica”.³¹

En su defensa, Mendoza rechaza tal concepto de unidad: “Dicho concepto no tiene el significado que sus representantes (en alusión a La Pampa) le atribuyen cuando se refiere a cuencas interjurisdiccionales”.³² Y agrega que:

[para planear] el desarrollo de las cuencas interjurisdiccionales hay que prescindir de los límites políticos creados por el hombre que escinden a un ámbito físico definido por Dios (o la naturaleza a través de la línea divisoria de las aguas) con el objeto de definir y escoger las soluciones óptimas que puedan proveer mayores beneficios económicos y sociales”.³³

Mendoza deja planteado aquí la dificultad de la gestión, uno de los desafíos más discutidos de la cuenca como unidad física en la actualidad (Quiroz, Delgadillo y Durán, 2012), pero extiende su contrapunto con la propuesta pampeana de cuenca a la idea misma del desarrollo: “El desarrollo de toda cuenca hídrica debe insertarse en el país que integra. Un país no puede ser una federación de autoridades de Cuenca. El interés de la nación puede no coincidir con los intereses locales a una cuenca determinada”.³⁴ Mendoza separa así el concepto de cuenca del de desarrollo. Pero no renuncia al vínculo agua-desarrollo:

la cuenca como concepto puramente geográfico ha sido ampliada incluyendo áreas extra cuenca tanto por trasvasamiento de agua como por transporte de hidro electricidad, cuando su utilización fuera de la cuenca produce mayores beneficios desde el punto de vista de la nación.³⁵

Es el agua y no la cuenca la que ofrece esta potencialidad. El concepto de cuenca es prescindible en el argumento de Mendoza por entender que el interés nacional por el desarrollo se ubica por encima del de la cuenca:

[Dicho interés] no coincide con el desarrollo del noroeste pampeano a expensas del deterioro del base mendocino de la actual. No coincide políticamente porque la del Atuel es un área de frontera que a la nación le interesa mantener vigorosa y la región de Santa Isabel es mediterránea. No coincide económicamente por el tremendo costo de oportunidad que implican inversiones innecesarias para desarrollar Santa Isabel que ya están hechas y amortizadas en San Rafael y Alvear. No coincide socialmente porque este pleito enfrenta el porvenir de 2215 habitantes en el noroeste pampeano con el de más de 98.000 en Mendoza.³⁶

Un último movimiento de Mendoza para prescindir del concepto de cuenca lo encontramos en la cita que indica que “la unidad de cuenca no significa que los beneficios deban ser esparcidos por todos los lugares de la cuenca si para lograrlo resultara una utilización no óptima de los recursos.”³⁷ Es decir, según esta interpretación la cuenca no debería ser un criterio válido si ello lleva a retroceder en el desarrollo logrado de un área por sobre lo que podría lograrse en otra. De esta manera, se sienta aquí el precedente para una de las bases que será retomada por la Corte en su sentencia.

La negación del río como tal

Paralelamente a la particular idea de cuenca que presenta Mendoza, la definición misma del río es otro tópico bajo el cual se puso en discusión el carácter compartido de las aguas. Como se describió, uno de los aspectos centrales del reclamo de La Pampa en ese momento fue el reconocimiento de la interprovincialidad del río. “El río es uno, como una es la atmósfera y uno es el océano. Pretender dividirlo en su última sustancia es hacerlo desaparecer como tal” se lee al inicio de la demanda de La Pampa.³⁸ En respuesta a esto, el inciso A del capítulo IV de la contestación de Mendoza no da lugar a interpretaciones ambiguas: “el río Atuel no es interprovincial y es de exclusivo dominio de Mendoza”.³⁹ Fundamenta tal aserción en el singular argumento de que el río no es jurídicamente un río más allá de Carmensa (en General Alvear, Mendoza). “La perennidad del curso del agua es requisito para la noción jurídica de río, y en el Atuel el agua no escurre continuamente. Por tanto, no es jurídicamente un río. Como tampoco lo son los ríos secos que bajan de la cordillera.”⁴⁰ Sobre este punto, la Corte entenderá que el río “no es naturalmente intermitente”.⁴¹ Por lo tanto, el curso debe interpretarse como naturalmente permanente en toda su extensión hasta su ingreso a La Pampa.⁴² Resulta interesante que, incluso en el fallo de la Corte, el argumento de la interprovincialidad prevalece sobre la cuenca.

Hectáreas y riego

Como complemento del eje del agua y el desarrollo en la construcción del objeto jurídico de ambas partes, el argumento de las hectáreas irrigadas completa la narrativa. El contrapunto sobre este tema consistió en resolver la cantidad de tierra cultivada para inferir de allí la cantidad de agua necesaria. La estrategia de La Pampa fue probar que el agua que quedaba en Mendoza excedía la necesaria para el riego de 54.178 has. cultivadas (contabilizadas después de deducir los aportes que atribuye a caudales foráneos). En cambio, la apuesta de Mendoza consistió en demostrar un número mayor de hectáreas, para justificar así el uso de mayor cantidad de agua. En referencia a la construcción de las represas, dirán que “las obras, fueron previstas para servir una necesidad, angustiosa de la provincia cuyana originada en la circunstancia de que el río Atuel riega, ahora, deficientemente, 70.000 hectá-

reas en San Rafael y General Alvear, cuando están empadronados con derecho a riego en esa región, 132.000 hectáreas en posibilidad y en necesidad de recibirlo” (Gobierno de Mendoza, 1980, p. 197). El planteo puntual de Mendoza fue que debía computarse la cantidad de hectáreas sistematizadas en los cálculos de los fotointérpretes, esto es 90.000 has. aunque no resignaba su derecho a regar las 132.636 sobre las que existen concedidos derechos de riego. Entre las 54.000 has. sugeridas por La Pampa y las 90.000 calculadas por Mendoza, la Corte entenderá que una posición es exagerada y la otra restrictiva. Mediante cálculos propios, decidirá otorgar a Mendoza derechos para regar 70.000 has.

Para entender la importancia de la disputa por la cantidad de hectáreas, vale aclarar que los empadronamientos de tierras y derechos en Mendoza se retrotraen a la colonización de ese territorio, a fines de siglo XIX y primeras décadas del XX, cuando las tierras se entregaban a los colonizadores, locales y foráneos, que prometían desarrollar cultivos o bien se asignaban como forma de pago por alguna obra de infraestructura hidráulica.⁴³ Junto con las tierras se otorgaban derechos de riego indefinidos para la fundación de las colonias agrícolas (DGI, 2017, p. 51). La cronología histórica de la concesión de derechos de riego a estos colonizadores es narrada en distintos documentos y memorias del DGI como patrimonio histórico de la provincia (DGI, 2017).⁴⁴

Tabla 1. Síntesis de los principales contrapuntos en las categorías hídricas

Categorías hídricas del desarrollo atado al agua	La Pampa	Mendoza
Narrativa principal del objeto jurídico	El despojo hídrico impide el desarrollo del territorio	Gesta de hacer florecer el desierto
Cuenca	La unidad de cuenca es el principal factor de desarrollo	El desarrollo debe prescindir de la noción de cuenca si ésta restringe otros beneficios socioeconómicos .
Río Atuel	El río Atuel es uno solo, desde su nacimiento hasta su desembocadura.	El Atuel no es un río por no tener un escurrimiento de agua perenne.
Hectáreas irrigadas	En Mendoza, son 54 mil hectáreas las que deben ser regadas con aguas del Atuel.	Las hectáreas empadronadas con derechos de riego (132 mil) superan ampliamente las actualmente servidas.

Fuente: elaboración propia

El ambiente, tema excluido del objeto jurídico

De todos los temas excluidos o incorporados solo en un lugar secundario del objeto jurídico,⁴⁵ el contenido ambiental merece un tratamiento especial porque el conflicto se ambientaliza (es decir, el reclamo ambiental como centro de la disputa) en etapas posteriores de la contienda judicial. Otros estudios han explicado la ausencia de contenido ambiental a partir del énfasis –en particular del gobierno de Mendoza– en la función productiva del agua por sobre la ambiental que atribuyen a un estado que priorizó históricamente visiones económicas (Rojas y Wagner, 2016).

Las herramientas analíticas de la sociología del derecho permiten completar la explicación previamente dada por otros autores (Rojas y Wagner, 2016) y sostener que además de la primacía del valor productivo del agua durante ese periodo (1979-1987) no estaban aún sólidamente afianzadas las condiciones en el contexto cultural-político-institucional para que lo ambiental emergiera como un contenido principal de la demanda. Tal como afirma Douglas (1992), la selección social de los problemas ambientales no se da en el aire. Más bien, los marcos de referencia se articulan con el entramado institucional en el que se ponen en juego las relaciones de poder en una sociedad determinada. La Sociología ayuda a comprender el modo en que ciertas condiciones generales de las sociedades modernas (la combinación

específica de procesos tecnológicos, burocráticos, territoriales, demográficos, simbólicos) dan lugar a la emergencia de ciertas disposiciones de ánimo respecto de los problemas ambientales. Esto no es nada más (ni menos) que la construcción social de los problemas ambientales.

Para ese momento, los ambientalismos estaban recién tomando forma y no eran un recurso disponible (fuertemente afianzado) para que los actores echasen mano para construir el objeto jurídico en este período del conflicto. El derecho no es autónomo, sino que expresa y materializa la sociedad. La mirada de la Sociología del derecho ayuda a entender por qué el contenido ambiental en la primera etapa de la judicialización del conflicto por el Atuel tuvo un papel solo secundario. La narrativa del desarrollo fue predominante porque en términos de Douglas, el ambiente no era una construcción social sólida y dominante todavía. La ambientalización del conflicto jurídico del Atuel vendrá después, junto con la constitución del campo ambiental. Aun así, Mendoza continuará rechazando que sea un conflicto ambiental.

Conclusiones: la solución del fallo como disparadora de la continuidad del litigio

El fallo de la Corte Suprema del año 1987 fue analizado por muchos estudios que especialmente advertían las implicaciones de la sentencia para la jurisprudencia (Fuentes y Cenicacelaya, 2018). Fuera de los ámbitos estrictamente jurídicos, la respuesta de la Corte fue interpretada como una solución ambigua que no conformó a ninguna de las dos partes. El contenido del fallo se puede resumir en tres grandes temas: la aceptación de la interprovincialidad del río, el reconocimiento de los usos consuntivos del agua realizados en territorios mendocinos junto al rechazo del pedido de posesión de La Pampa y la invitación a las dos partes a negociar, de buena fe y con espíritu de buena voluntad, acuerdos sobre los usos futuros.

En un balance breve, el primero de los puntos es una solución a favor de la reclamante (La Pampa) y el segundo a favor de la demandada (Mendoza). En términos de impactos concretos sobre el territorio y los usos del agua ningún aspecto del fallo fue significativo porque, en la medida que la entrega de agua a La Pampa quedó supeditada al riego de las hectáreas en Mendoza, durante mucho tiempo esta condición implicó que no hubiera entrega del agua. Para algunas posiciones, un fallo de este tipo no es eficiente y adjudican esa ineficiencia como inherente a los conflictos interjurisdiccionales, en los que la corte arbitra, pero no juzga (Fuentes y Cenicacelaya, 2018, p. 120). Sin embargo, los efectos de las sentencias jurídicas pueden leerse también más allá de resultados directos o instrumentales⁴⁶ (Rodríguez Garavito, 2011). Estos otros efectos llegan en ocasiones a ser más importantes que los efectos directos porque, aunque no se traduzcan directamente en el cambio social deseado por una de las partes, pueden ayudar a redefinir o afianzar los términos de las disputas entre los grupos sociales, tanto en el corto como en el largo plazo (McCann, 1994).

Por ello, para concluir a continuación se repasan algunos efectos indirectos o difusos (Rodríguez Garavito, 2011) de esta primera sentencia por el río Atuel. El reconocimiento de la interprovincialidad no significó más agua para La Pampa en el corto plazo. Tampoco alteró la relación de fuerza del campo hidropolítico. A pesar de ello, sí habilitó la continuidad del reclamo en los mismos tribunales, años después. El efecto se materializó en el plano jurídico, debido a que Mendoza ya no podría dejar de reconocer el derecho de La Pampa a utilizar las aguas del Atuel. Ese fue el efecto de creación más significativo que tuvo la sentencia: el río es interprovincial y sobre ello no hubo contra-argumentaciones en el futuro. Así se hablará del río desde ese momento en adelante.

El segundo tema del fallo (el reconocimiento de la prioridad del uso agrícola en Mendoza) fue el más relevante para los fines del presente estudio, ya que es el que ratifica la narrativa desarrollista. El efecto del fallo fue la consagración del marco del desarrollo logrado por Mendoza y las desventajas que implicaría deshacer estos logros como principal argumento de la solución propuesta. Este tema funcionó como una justificación dominante (overriding justification) (Molle, 2008), esto es, un recurso del poder discursivo estatal cuyo impacto fue el cierre del problema en un sentido determinado, evitando la continuidad del debate al menos durante un período (Molle, Mollinga y Wester, 2009) y/o bajo otros marcos de explicación. De igual modo que en otros momentos y otros sitios, los conceptos de seguridad nacional,

autosuficiencia alimentaria, sustitución de importaciones, la modernización y el desarrollo se utilizaron para justificar proyectos hídricos y presentar sus consecuencias negativas como un sacrificio necesario (Warner, 2008). El punto para destacar no es el grado de relevancia de tales objetivos sino su uso como parte de una retórica del tipo no hay alternativa (TINA there is no alternative), en la que los proyectos hídricos y lo actuado en general, es retirado del escrutinio porque la decisión ya está tomada. La retórica sobre la inevitabilidad de mantener en Mendoza las aguas del Atuel en la primera etapa judicializada del conflicto fue construida a partir de tres argumentos. El primero: Mendoza necesita más agua que La Pampa porque naturalmente no tiene posibilidad de obtener agua de otro sitio: “si de aguas se trata Mendoza es más pobre que La Pampa. Que el rincón noroeste de la pampa no tenga agua contrasta con el hecho de que el 97,6% del territorio mendocino padece de la misma situación o no puede cultivar por motivos topográficos” (Gobierno de Mendoza, 1980, p.49). El segundo: Mendoza hizo un uso más meritorio de esas aguas que su vecina:

La demanda que contestamos pretende quitar parte de la “savia nutricia” de todo cuanto queda esbozado y agostar sus cultivos para llevarla a un lugar donde nunca vivieron ni viven sino un puñado de pastores, para hacer con esas aguas nadie sabe qué, en una empresa huera de toda sensatez humana, política, técnica y económica (Gobierno de Mendoza, 1980, p. 11).

El tercero: mostrar que menos agua implicaría un retroceso en esos logros y ello sería un perjuicio para todo el país. Estos tres aspectos fueron retomados por la corte y reafirmados en la sentencia creando así una nueva realidad sobre cómo debían usarse las aguas del río Atuel.

El último argumento central del fallo –la sugerencia de concertación entre las partes– es una apelación a la ideología de la armonía (Nader, 1990) que propicia restaurar las relaciones a una situación previa al conflicto. Pero, a su vez, tiene un efecto directo en la gestión de cuencas y sobre la continuidad del conflicto. El producto directo de esta orden fue la creación de la Comisión Interjurisdiccional para el Atuel Inferior en el año 1989.⁴⁷ Sin embargo, solo sirvió para que las partes se reunieran por un tiempo en la medida que lo hicieron sin haberse modificado el campo de fuerza hidropolítico de la etapa previa a la judicialización, al tiempo el tema volvería a judicializarse.

El llamado a la concertación y negociación entre las partes sin mayores modificaciones de las condiciones en las que esas partes lo hacían previamente fue un retorno al punto inicial de la judicialización (recordemos que llegaron a la justicia después de haber fracasado los acuerdos de la Comisión Interjurisdiccional para los Recursos Hídricos en el año 1977). De este modo, la solución de concertación propuesta por la corte solo fue un interludio. La continuidad del conflicto en los tribunales estaría asegurada también porque La Pampa contaba ahora con la ratificación de la interprovincialidad del río. Al mismo tiempo, la continuidad del conflicto en los carriles judiciales contribuirá durante las décadas siguientes al silenciamiento de los “imaginarios alternativos” (D’Atri, 2021), especialmente de los pobladores de la zona afectada. De este modo, el gobierno de las aguas del río Atuel seguirá hoy estando marcado por una mezcla de intervenciones estatales y judiciales que poco cambiaron la realidad de los actores directamente afectados por la falta de agua.

La sentencia del año 1987 legitimó una de las visiones del mundo promovida por uno de los litigantes. En el caso del Atuel, las partes llegaron a la justicia con una diferencia de fuerzas en cuanto a la capacidad para el uso del agua. Durante la primera etapa judicial, esta situación no se revertirá. Lejos de alterar el balance de poder entre demandantes y demandados respecto a los usos del agua, la consolidó. Y ello al mismo tiempo, es lo que produce la continuidad del conflicto por más décadas.

Referencias bibliográficas

- Alvarez Bustos, P. (1982). *Utilización equitativa y razonable de las aguas interjurisdiccionales*. La Pampa: Subsecretaría de Información Pública Publicación.
- Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos*. México: Fontamara/ Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Azuela, A. (2014). Introducción. A. Azuela y M. A. Cancino (Coords.). *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México: Procuraduría ambiental y del ordenamiento territorial.
- Barbosa, L. A. (2017). *Las intermitencias del río Atuel: una mirada desde la escalaridad del conflicto ambiental*. Tesis de Maestría. Buenos Aires: FLACSO.
- Berman, B. y Lonsdale, J. (1992). *Unhappy Valley: Conflict in Kenya and Africa*. London: Ohio University Press.
- Bourdieu, P. (2002). *La fuerza del derecho*. Bogotá: Siglo del Hombre/Universidad de los Andes.
- Cano, G. (1943). *Bosquejo del Derecho mendocino intermedio de aguas. Importancia del estudio del derecho argentino intermedio*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Cobos, D. y Boninsegna, J. (1983). Fluctuaciones de algunos glaciares en la cuenca superior del río Atuel (Mza) Informe. Mendoza: IANIGLA/CONICET.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (1987) Fallo La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia de s/ acción posesoria de aguas y regulación de usos. Fallos 310:2479.
- D'Atri, A. (2021). *La derrota del Atuel. Imaginarios sociales en el conflicto por el agua en La Pampa, Argentina*. Tesis de Doctorado. Río Cuarto: Río Cuarto.
- D'Atri, A. M. (2018). Movimientos sociales por los ríos en La Pampa. En M. E. Comerci (Comp.). *Estrategias en espacios de borde*, (pp. 163-194). Santa Rosa: EdUNLPam.
- de Sousa Santos, B. V. (1987). Law: a map of misreading. Toward a postmodern conception of law. *Law & Society* (14), 279-302.
- D'Espósito, F. y Caimari, M. C. (2019). *El río Atuel como sujeto de derecho*. Tesis de Licenciatura. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.
- DGI. (2017). Balance Hidrico del Rio Atuel. Mendoza.
- Douglas, M. (1992). *Risk and blame. Essays in Cultural Theory*. Londres: Routledge.
- Fantini, E., Tesfaye, M. y Smit, H. (2018). Big projects, strong states? Large scale investments in irrigation and state formation in the Beles valley, Ethiopia. En F. Menga y E. Swyngedouw (Eds.). *Water, Technology, and the Nation-State*. Londres: Routledge Earthscan.
- Fuentes, C. y Cenicacelaya, M. (2018) Avatares de la gestión de las aguas interprovinciales: el caso del río Atuel. IV Curso de Posgrado sobre Derecho Agrario y Ambiental y Jornada Internacional. La Plata: CUIA/UNLP.
- Fundación Chadileuvú. (2009). Nuestra lucha. Conflictivo Río Atuel. <https://www.chadileuvu.org.ar/fuchad/images/pdf/Nuestra-lucha.Sintesis-2009.pdf>
- García Villegas, M. (2010). *Sociología y crítica del derecho*. México: Fontamara.
- George, A. (1979). Making the Desert Bloom. A Myth Examined. *Journal of Palestine Studies*, 8 (2), 88-100.
- Giménez, G. (1989) *Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gobierno de La Pampa. (1979). Demanda por el Río Atuel.
- Gobierno de Mendoza. (1980). Contestación de Mendoza a la demanda.
- Gupta, A., y Sharma, A. (Eds.). (2006). *The anthropology of the state: a reader*. Hoboken: Blackwell.
- Laboranti, C. (1977). Determinación del tiempo de llegada de las aguas del Atuel desde Valle Grande hasta A. del Aguila. Informe. Buenos Aires: Instituto Nacional de Ciencia y Técnicas Hídricas.
- Langhoff, M. L., Geraldí, A., y Rosell, P. (2017). El concepto de ciclo hidro-social aplicado a los conflictos

- por el acceso al agua. El caso de la disputa por el río Atuel entre las provincias de La Pampa y Mendoza, Argentina. *Papeles de Geografía*, (63), 146-160.
- Ley 12.650. Autorización al Poder Ejecutivo para contratar obras embalse río Atuel en El Nihuil, Mendoza. Boletín Oficial. Buenos Aires, 24/09/1940.
- Ley 1427. Convenio celebrado entre la provincia y la Nación para la construcción de un dique aguas arriba de Los Saltos, El Nihuil sobre el río Atuel. Mendoza, 01/10/1941. Boletín Oficial: 18/10/1941.
- Martin, F. Rojas, F. y Saldi, L. (2010) Domar el agua para gobernar. Concepciones socio-políticas sobre la naturaleza y la sociedad en contextos de consolidación del Estado provincial mendocino hacia finales del siglo XIX y principios del XX. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Carlos A. Segretti"*, (10), 159-186.
- Martín, F., Rojas, F., Wagner, L., Barbosa, L. y Larsimont, R. (2017). Disputas socioambientales por el agua del río Atuel (Mendoza-La Pampa, Argentina). III Jornadas Nacionales de Ecología Política San Juan.
- Mathus Escorihuela, M. (2010) *Los organismos de cuenca en Argentina. Análisis crítico de su evolución, organización institucional y gestión*. En A. Embid Irujo y M. Mathus Escorihuela (Dirs.). Organismos de cuenca de España y Argentina. Buenos Aires: Dunken.
- Mercado, I. (2014). *El rol del Estado en la definición del perfil productivo del Oasis sur de Mendoza desde 1940 hasta la actualidad*. Tesis de Licenciatura. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Molle, F., Mollinga, P.P. y Wester, P. (2009). Hydraulic bureaucracies and the hydraulic mission: Flows of water, flows of power. *Water Alternatives*, 2 (3), 328-349
- Nader, L. (1990). *Ideología armónica: justicia y control en un pueblo de la montaña zapoteca*. México: Instituto Oaxaqueño de las Culturas/Fondo Estatal para la Cultura y las Artes.
- Novick, S. (2014). Cómo trabajar con textos jurídicos en ciencias sociales, Documentos de Trabajo 69. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Nuijten, M. C. M. (2005). Power in practice: a force field approach to power in natural resource management. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 4 (2), 3-14.
- Ortega, L. L. y Hirschegger, I. (2014). Análisis de la capacidad institucional para ejercer autonomía en dos áreas excéntricas de Mendoza durante el peronismo clásico. Posibilidades y limitaciones frente al poder centralizador. *Coordenadas*, 1 (2), 146-175.
- Pérez, G. G. (2020). El proceso extractivista y los paradigmas de desarrollo. Un abordaje inicial al caso de la apropiación de las aguas del río Atuel. *Anuario de la Facultad de Ciencias Humanas*, 16 (16), 20-39.
- Quiroz, F., Delgadillo, O. y Durán, A. (2012). Introducción. En F. Quiroz, O. Delgadillo. y A. Durán (Eds.). *Aguas Arriba, aguas, abajo. Luces y sombras de la gestión integral de los recursos hídricos: reflexiones desde la investigación aplicada*. La Paz: Universidad Mayor de San Simón.
- Repetto, J. L. (2020). *El Río Atuel: Un Conflicto De Principios E Interpretaciones*. Tesis de Licenciatura. Universidad Empresarial Siglo 21.
- Rodriguez Garavito, C. (2011). Beyond the courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America. *Texas Law Review*, 89 (7), 1669-1698.
- Rodriguez, C. (2002) *La decisión judicial. El debate Hart-Dworkin*. Estudio preliminar. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes.
- Rojas, F. y Barbosa, L. (2021) De territorios irrigados y paisajes desecados. Apuntes sobre el conflicto por el agua del río Atuel (Argentina). En L. Arriola y A. Alberola (Eds.). *Estudios sobre historia y clima*. Vol. I. Argentina, Colombia, Chile, España, Guatemala, México y Venezuela. México: El Colegio de Michoacán-COLMICH/Universidad de Alicante Zamora.
- Rojas, F. y Prieto, M. del R. (2020) La variabilidad hídrica en la cuenca del río Atuel, desde la climatología histórica: siglo XVIII a mediados del XX. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 29 (2), 326-353.

- Rojas, J. F. y Wagner, L. (2016). Conflicto por la apropiación del río Atuel entre Mendoza y La Pampa (Argentina). *Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC): revista de la Solcha*, 6 (2), 278-297.
- Turton, A. y Meissner, R. (2002). The Hydrosocial Contract and its Manifestation in Society: A South African Case Study. En A. Turton y R. Henwood (Eds.). *Hydropolitics in the Developing World: A Southern African Perspective*. Pretoria: African Water Issues Research Unit.
- Urteaga Crovetto, P. (2005). Re-imaginando el derecho: visiones desde la antropología y otras ciencias sociales (1950-2000). *Foro Jurídico*, (04), 124-163.

Notas

- 1 Posterior a esta primera judicialización, en 2014 el gobierno de La Pampa demandó nuevamente a Mendoza ante la Corte Suprema de Justicia por el uso de las aguas del Atuel. Ese reclamo fue contestado en 2015 por Mendoza y resuelto en 2017 por el máximo tribunal de la Nación. Durante 2018 las dos provincias propusieron sus opciones de caudales a sugerencia del Fallo de 2017. Ante el desacuerdo en las propuestas, en 2020 la corte nuevamente se expidió para indicar el caudal recomendado.
- 2 La posición en la cuenca es una de las formas más estáticas de poder y sin duda influye en la diferencia original de condiciones. Sin embargo, existen experiencias de conflictos interjurisdiccionales en que el Estado cuenca abajo logra generar condiciones más favorables para sí, que su vecino aguas arriba.
- 3 Como ya se mencionó esta propuesta es limitada en tanto escuchamos principalmente la versión de representantes estatales del conflicto, sin atender a las voces de otros importantes actores. Para atender estas otras voces, se sugiere: D'Atri (2018) y (2021).
- 4 Berman y Lonsdale (1979) distinguen entre construcción del Estado (state building) que define los momentos fundacionales de creación de los estados, y formación del Estado (state formation) que se refiere al proceso de más largo plazo por el que los estados creados se producen y reproducen a lo largo de la historia.
- 5 La Pampa se convierte en un estado provincial y federal en el año 1951. Previamente constituía un Territorio Nacional dependiente del gobierno central.
- 6 Que el resultado de un proceso judicial sea indeterminado, no significa que sea indeterminable. Como indica Azuela (2006), a pesar de que el derecho está lleno de incertidumbres, es posible construir soluciones que le den sentido. Lo que no siempre será posible, es predecir de antemano (por medio de normas generales) una mejor respuesta jurídica para todos los casos (aunque en todos sea posible distinguir una respuesta mejor que otra).
- 7 La represa El Nihuil es la primera del complejo Los Nihuales, un conjunto de cuatro represas en cascada con sus respectivas centrales hidroeléctricas sobre el río Atuel. La construcción de la primera de ellas comenzó 1941 y la finalización de la última fue en 1975. Al momento del juicio, las cuatro centrales estaban en funcionamiento.
- 8 Además de las medidas hídricas, el modelo era sustentado por otras políticas: exoneraciones impositivas a plantaciones de viñedos (1881), construcción del ferrocarril en 1885 a Mendoza y 1909 a San Rafael para comerciar la producción local; fundación del Banco de Mendoza (1889) creado para fomentar créditos la vitivinicultura, creación de la Comisión de Defensa de la Industria (1899) y de la Junta Reguladora (1935). (Mercado, 2014, p. 56)
- 9 Este convenio fue ratificado en Mendoza por la Ley 1427 y en la Nación por el decreto 106004/3146.
- 10 Carta de Garay disponible en: http://www.soydetoay.com.ar/2012/atuel/carta_de_angel_garay.htm
- 11 Es notable, sostendrá luego La Pampa, que ese Tribunal estaba integrado por algunos de los grandes regantes de la provincia: "allí puede verse la firma de Sotero Arizu y otros grandes viñateros". (Fundación Chadileuvú 2009: 7)
- 12 Gobierno de Mendoza, 1980, p.24.
- 13 La normativa indica que en el caso de que las fuentes hidroeléctricas se encuentren en ríos limítrofes entre provincias, o que atraviesen a más de una de ellas, este porcentaje del cinco por ciento (5%) se distribuirá equitativa y racionalmente entre ellas (Artículo 43, Ley Nacional 15336, 1960).
- 14 Esta nueva negativa del gobierno de Mendoza a aceptar derechos reconocidos por terceros a La Pampa motivó la conformación del Movimiento de Defensa de los Derechos Pampeanos sobre los ríos interprovinciales de la cuenca Atuel-Salado-Chadileuvú (D'Atri, 2016, p. 6).
- 15 Este es el primer antecedente de lo que luego en 1992 será la Comisión Interjurisdiccional del Atuel Inferior (CIAI).
- 16 Gobierno de La Pampa, 1979, p. 31.

- 17 El asunto de las regalías seguirá siendo obviado y negado por Mendoza hasta después de la primera sentencia.
- 18 En el análisis de este caso, es para destacar el silenciamiento de los imaginarios alternativos (D'Atri, 2021) especialmente de los pobladores del área afectada que no dejaron de necesitar el agua, aunque sin obras no resulte beneficiosa.
- 19 Gobierno La Pampa, 1979, p. 15.
- 20 Gobierno La Pampa, 1979, p. 19.
- 21 Gobierno La Pampa, 1979, p.56.
- 22 Gobierno La Pampa, 1979, p. 62.
- 23 Gobierno La Pampa, 1979, p. 63.
- 24 Además de ella, incorporan otras referencias de que informes de comisiones sugieren al Consejo Federal de Energía Eléctrica que se den regalías a La Pampa (Gobierno La Pampa, 1979, p. 59).
- 25 Gobierno de Mendoza, 1980, p 7.
- 26 Luego de fallos jurídicos posteriores Mendoza comienza a entregar agua a La Pampa. Debido a la falta de obras, cuando el agua efectivamente llega al lugar ocasiona más perjuicios (inundaciones) que beneficios. Además, el carácter intermitente de las sueltas de agua tampoco permite un cambio en las actividades socioproductivas del lugar. Debido a eso, algunos pobladores del territorio pampeano se oponen a recibir agua (D'Atri, 2021). La desatención de las necesidades y de las miradas de los habitantes de la zona afectada en el conflicto es un problema vigente. Esos argumentos son utilizados por Mendoza para alimentar el descrédito al reclamo pampeano. De hecho, como algunos autores sostienen, las acciones y manera de llevar el conflicto jurídico por el gobierno de La Pampa está lejos de atender las necesidades locales. Es este un punto muy importante para el análisis del conflicto en la actualidad que no será desarrollado aquí porque no corresponde al período estudiado en esta investigación. Sin embargo, resulta importante resaltar que Mendoza utiliza funcionalmente la desatención del gobierno de La Pampa al territorio local.
- 27 Gobierno de Mendoza, 1980, p.21.
- 28 Gobierno de Mendoza, 1980, p. 21.
- 29 Gobierno de La Pampa, 1979, p. 63.
- 30 Gobierno de La Pampa, 1979, p. 63.
- 31 Gobierno de La Pampa, 1979, p.40.
- 32 Gobierno de Mendoza, 1980, p. 155.
- 33 Gobierno de Mendoza, 1980, p. 155.
- 34 Gobierno de Mendoza, 1980, p. 157.
- 35 Gobierno de Mendoza, 1980, p. 156.
- 36 Gobierno de Mendoza, 1980, p. 157.
- 37 Gobierno de Mendoza, 1980, p.158.
- 38 Gobierno de La Pampa, 1979, p. 23.
- 39 Gobierno de Mendoza, 1980, p. 63.
- 40 Gobierno de Mendoza, 1980, p. 64.
- 41 CSJN, 1987, p. 10.
- 42
- 43 Uno de los casos más ilustrativos es el de Bernardino Isuela. En ocasiones, los flamantes terratenientes donaban parte de sus tierras para fundar los centros urbanos de las colonias. DGI, 2017.
- 44 Por otra parte, vale aclarar que la diferencia entre las tierras empadronadas y las efectivamente regadas no es exclusiva ni de las aguas del Atuel ni de esa época. Es un problema que se repite hasta la actualidad en las diferentes cuencas y que más bien tiene que ver con una gestión formalmente basada en la oferta (no en la demanda).
- 45 La lista de temas secundarios o no incluidos como principales en esta primera etapa judicial es una tarea sencilla si se la realiza ex post. Algunos de los otros excluidos son los gobiernos municipales, las autoridades locales del agua como las delegaciones de los ríos. Tampoco hay mención a actores sociales más allá de los regantes, a un lado y otro del río y la frontera provincial.
- 46 Solo si creemos que el derecho es un conjunto de normas que moldean la conducta humana, este tipo de efectos son los que más atención llevarán. Desde esta perspectiva una sentencia será eficaz si generó un cambio constatable en la conducta de sus destinatarios inmediatos, individuos grupos o instituciones que los litigantes y los jueces buscan influir con sus estrategias y decisiones.
- 47 Después del fallo Así se firmaron tres acuerdos entre las partes involucradas: el Protocolo de Entendimiento Interprovincial (1989) que da inicio al Comité Interprovincial del Atuel Inferior (CIAI), el Convenio Nación –La Pampa– Mendoza de 1992 y finalmente el Convenio Marco de 2008.