

3. Gestión del agua

3.1. Marco legal de aplicación en la CBLM

La creciente escasez de agua fue definida por las Naciones Unidas, en sus Informes WWAP, como el problema ambiental más grave de este siglo XXI. Un drenaje indiscriminado y la contaminación de los recursos hídricos han acentuado los conflictos por los diversos usos de este bien, tales como: abastecimiento de poblaciones y riego de labranza; dilución de cloacas domésticas, industriales y pesca; generación de energía y ocio; entre otros.

ANA (2007) destaca que en el Brasil y en la búsqueda de soluciones para la crisis del agua, fue instituido el Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), en Río Grande do Sul (RGS). Este SERH se fundamenta en un modelo de gerenciamiento caracterizado por la descentralización de las decisiones y por la amplia participación de la sociedad organizada en Comités de Cuenca. Por tanto, conforme determina la Constitución Federal, el Estado posee el dominio de las aguas (superficiales y subterráneas) de su territorio compartiendo su gestión con la población involucrada.

Para implementar la Política de los Recursos Hídricos en Brasil, el Estado de RGS, fue dividido en tres Regiones Hidrográficas, la de Guaíba, la del Uruguay y las sub cuencas Litorales. Para cada cuenca está destinado un Comité, garantizando de esta forma, que sus respectivos ciudadanos participen de un proceso continuo y solidario, en el gerenciamiento de sus aguas (ANA, 2007).

La única limitación de tan significativa decisión, que de acuerdo a su normativa comparte totalmente el Uruguay, sería la debida formación y educación de los ciudadanos para poder realmente ejercer su derecho a la participación de la manera que la importancia de los hechos así lo ameritan.

El Brasil es un verdadero ejemplo para el mundo ya que como fuera mencionado es un País Federado, pero ha logrado, con marcada decisión política, el diseñar y aprobar su propio Plan Nacional de Aguas.

ANA (2007) establece que la región Sudeste y Sur del Brasil concentran la mayor parte del uso del agua y de la contaminación.

El concepto de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) evoluciona en forma cambiante de un país a otro y en particular lo ha hecho en el Uruguay. No existe un enfoque único para la gestión de los recursos hídricos que se adapte a las realidades de todos los países pues tienen distintos niveles de decisión, de desarrollo y diferencias en sus propios cuerpos normativos.

Los problemas que se generan en su gestión son de naturaleza variada y revisten complejidad ya que, involucran a diversas instituciones competentes y por consiguiente, presentan una amplia gama de alternativas de actuación, con medios variados de resolución de controversias y diferendos.

MTOP (1999) ya destacaba en los albores del siglo XXI que, un adecuado ejercicio de autoridad como administrador de aguas a nivel nacional, conlleva a ejercerlo en forma coordinada, reconociendo y respetando la intervención y competencia institucional, establecidas en las leyes vigentes, de otras autoridades sectoriales del agua, además de las competencias interjurisdiccionales, en especial las que emanan o corresponden al Poder Judicial, jueces y tribunales de la República.

En general, la administración de aguas conceptualmente abarca dos grandes áreas o sistemas: la evaluación del recurso hídrico y la administración del mismo. El sistema de administración del agua, comprende a su vez dos grupos o sistemas de actividades:

1) Sistema de asignación del agua: el sistema de tramitación y otorgamiento de derechos con asignación del agua a los usuarios de distintos sectores. Un gran porcentaje de acciones de asignación de derechos de agua implican decisiones administrativas. Se realiza en un contexto que asegure los derechos dados sin promover inequidades, pleitos, daños y perjuicios entre particulares.

Es un rol institucional estrictamente técnico que consiste en identificar si existe agua suficiente para el uso pretendido y si ese aprovechamiento no entra en conflicto con otros usuarios con derechos de aguas registrados.

Está orientada a la administración del agua en las fuentes: ríos, arroyos, cañadas, lagos, lagunas y acuíferos. Tiene a la cuenca hidrográfica como unidad de gestión. El administrador aprueba técnicamente obras hidráulicas y otorga títulos de derechos de uso de agua asociadas a las mismas.

Se otorga un derecho de uso de aguas condicionado a obligaciones recíprocas entre el usuario y el administrador, de forma de no afectar intereses o valores de la comunidad o de terceros.

El ejercicio de títulos de derechos de aguas conllevan una amplia gama de acciones y actividades que deben emprender y llevar adelante sus propietarios, como construcción de obras, de captación o extracción, en la conducción o transporte, en la explotación y mantenimiento de las mismas, en los servicios que se brindan o usos efectivos y prácticos del agua.

Corresponde destacar que existe actualmente en el Uruguay, una fuerte tendencia a transformaciones en los procedimientos de asignación del agua, con descentralización y delegación desde los niveles más altos a los niveles más bajos, es decir más próximos a los usuarios y administrados.

2) Sistema de inventario y control: incluye varias componentes relacionadas a la conformación de los inventarios sobre el uso de los recursos hídricos, el control, fiscalización y seguimiento de los aprovechamientos y usos de las aguas que fueron objetos de derecho. En el sistema de inventario, control y fiscalización, se superponen y se complementan el trabajo y competencias de autoridades sectoriales del agua, como las mencionadas.

MTOP (1999) también nos señala que la prevención y resolución de controversias requieren de la disponibilidad de información confiable, con bases de datos organizadas por cuencas, conteniendo información sobre distintas variables e identificadores de los aprovechamientos de agua, incluidos los relacionados a los de derechos de agua, contenidos en el Registro de Aguas. El administrador del agua tiene ésta función primaria dentro de sus competencias y debe facilitar el aporte y la difusión de esa información a todos los sectores involucrados.

Del mismo modo, Uruguay presenta un cierto liderazgo regional, por cuanto ha sido, el único país de la región latinoamericana que ha incorporado mediante Plebiscito Nacional Obligatorio, por ende a su más alto nivel jerárquico-normativo (Constitución de la República), los principios básicos sobre los que descansa su actual Política Hídrica.

Por considerarse de particular importancia, se cita el nuevo Art. 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, modificado plebiscitariamente el día 31 de octubre de octubre de 2004. Todo ello, sumado al Código de Aguas del Uruguay de 1978, constituye las herramientas básicas del sistema normativo uruguayo en materia de la gestión de los recursos hídricos.

La Carta Magna del Uruguay establece: *“la protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación grave al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.*

El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

- 1) *La Política Nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:*
 - a) *Los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.*
 - b) *la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos unidades básicas.*
 - c) *el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.*
 - d) *el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.*

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

- 2) *Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.*
- 3) *El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.*
- 4) *La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad”.*
(Fin de cita del art.47. Poder Legislativo del Uruguay, 2011).

Por su parte, en el Brasil como país federado las aguas brasileras se encuentran repartidas entre las que integran el dominio de la Unión y las que pertenecen a los estados y al Distrito Federal.

El Plan Nacional de Recursos Hídricos (CNRH, 2006) establece que persiste en la Unión la competencia privativa para legislar sobre las aguas, cabiendo a los estados legislar con respecto a su poder-deber de celar por las aguas de su dominio, así como la competencia común, junto con la Unión, el Distrito Federal y los municipios, para registrar, hacerle seguimiento y fiscalizar la explotación de recursos hídricos en sus territorios.

ANA (2007) señala por su parte que la Gestión de los Recursos Hídricos en el Brasil y por ende en el sector brasileño de la Cuenca Binacional de la Laguna Merin, está basada en sus aspectos jurídicos e institucionales en los siguientes principios:

- 1934 - Código de Aguas
- 1981 - Política Nacional de Medio Ambiente
- 1988 - Constitución (agua es un bien público, dominio provincial o federal)
- 1997 - Ley de Aguas
- 2000 - Creación de ANA – Agencia Nacional de Aguas

La Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) del Brasil (Ley 9,433 de Enero de 1997) presenta los siguientes fundamentos:

- i) el agua es un bien público;
- ii) el agua es un recurso natural limitado, dotado de valor económico;
- iii) en situación de sequías, el uso prioritario de los recursos hídricos es el consumo humano y animal;
- iv) la gestión de los recursos hídricos debe proporcionar el uso múltiple del agua;
- v) la cuenca hidrográfica es la unidad territorial de planificación y gestión;
- vi) la gestión de los recursos hídricos debe ser descentralizada y contar con la participación del Poder Público, de los usuarios y de las comunidades.

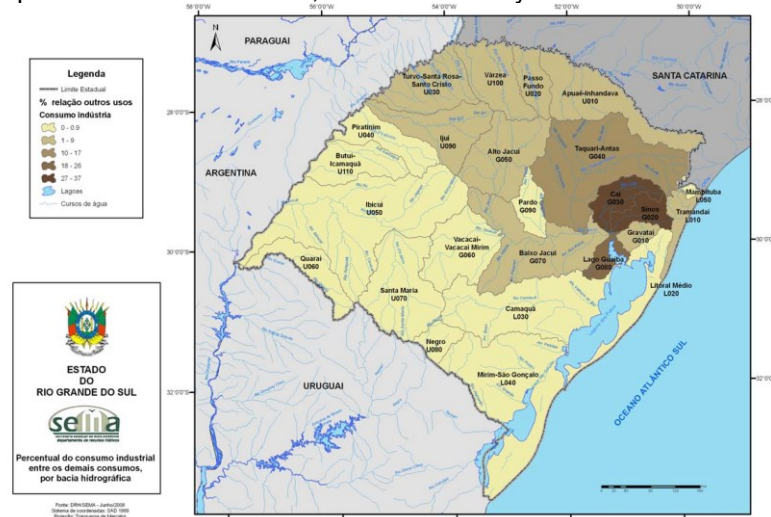


Fig. 52: Porcentaje de consumo industrial, entre los demás usos, por cuenca hidrográfica.
Fuente: Governo do Rio Grande do Sul, 2008.

El referido Plan, debe ser entendido esencialmente dinámico, flexible, permanente, participativo y sobre una óptica integrada y multi-disciplinario respetando la necesidad de contemplar los atributos previstos en la Ley N° 9,433/97 (Brasil) (ANA, 2007). La esencia del PNRH del Brasil presenta valores de partida muy similares a la vocación uruguaya, o sea con muchos puntos en común, por lo que, ello permite augurar una muy buena conciliación de las políticas entre ambos países.

Ellos son:

- i. La mejoría de las disponibilidades hídricas, superficiales y subterráneas, tanto en calidad como cantidad.
- ii. La reducción de los conflictos reales y potenciales del uso del agua, así como los eventos hidrológicos extremos.
- iii. La percepción de la conservación del agua como valor socioambiental relevante.

Además, la Ley N° 10,350/94, que instituyó el Sistema Estadual de Recursos Hídricos, reglamentando el Artículo 171 de la Constitución del Estado de Río Grande do Sul y específicamente en lo que se refiere a los objetivos y principios de la Política Estadual de Recursos Hídricos, definidos en la Sección 1 del Capítulo I, “es deber primordial del Estado ofrecer a la sociedad, periódicamente, para conocimiento, examen y debate, los relatorios sobre el estado cuantitativo y cualitativo de los recursos hídricos” (Artículo 3°, inciso V).

Tales informes, denominados Relatorías (o Informes) Anuales Sobre la Situación de los Recursos Hídricos en el Estado de Río Grande do Sul, deben ser aprobados por el Consejo de los Recursos Hídricos de Río Grande do Sul – CRH/RS (Artículo 8°, inciso IV), elaborados por el Departamento de Recursos Hídricos – DRH (Artículo 11°, inciso II, literal c) y valorados por los Comités de Cuencas Hidrográficas (Artículo 19°, inciso IV).

El Estado de RGS (Rio Grande do Sul), en el que se halla la CBLM, decidió establecer una periodicidad anual para el referido Informe o relatoría. En la cuenca, trabaja el Comité de la Cuenca Hidrográfica de la Laguna Merin y del Canal San Gonzalo, nucleando usuarios y

explorándose soluciones e información entre sus miembros. Es un órgano descentralizado, de participación social en el proceso de planeamiento y gestión de los recursos hídricos.

El Informe Anual sobre la Situación de los Recursos Hídricos del Estado de RGS (2007-2008) establece que a los Comités, les cabe la coordinación programática local, compatibilizando las metas del Plan Estadual de los Recursos Hídricos con la creciente mejora de la calidad de los cuerpos hídricos (Governo do Estado de Rio Grande do Sul, 2008).

El antes referido Informe establece que las atribuciones de los Comités de Gerenciamiento de Cuenca Hidrográfica consisten en:

- *Encaminar al DRH (Departamento de Recursos Hídricos) las propuestas locales para el Plan Estadual de Recursos Hídricos;*
- *Conocer y manifestarse sobre el Plan Estadual de Recursos Hídricos;*
- *Aprobar el Plan respectivo de la cuenca hidrográfica; Apreciar el informe anual sobre la situación de los recursos hídricos,*
- *Proponer el encuadre de los cuerpos de agua de la bahía hidrográfica;*
- *Aprobar los valores a ser cobrados por el uso del agua;*
- *Realizar el prorrateo de los costos de las obras de interés de uso común;*
- *Aprobar los programas anuales y plurianuales de inversiones y compatibilizar los intereses de los diferentes usuarios del agua, dirimiendo, en primera instancia, los eventuales conflictos.*

En material de autoridad medioambiental actuante en cuencas transfronterizas del Brasil, la FEPAM (Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler-RS), es un órgano vinculado a la Secretaría Estadual de Medio Ambiente. La FEPAM resultó instituida por la Ley 9,077 de 4 de junio de 1990 e implantada el 4 de diciembre de 1991.

En Brasil y en Uruguay, es decir en la CBLM, la licencia medioambiental, es un instrumento para la protección de los ecosistemas y la mejoría de la calidad ambiental, consistiendo en la obligación de previa autorización de los órganos ambientales para la implantación y operación de las actividades potencialmente contaminantes (en la práctica, las principales actividades económicas y sociales dependen hoy de su licenciamiento).

FEPAM (2011) recuerda que el licenciamiento medioambiental (denominado Autorización Ambiental Previa en el Uruguay), no debería ser considerado simplemente como la simple emisión de un documento oficial, sino la identificación de un análisis técnico preliminar, la apertura a espacios de promoción del debate público y la fiscalización posterior del cumplimiento de los términos de la licencia ambiental (FEPAM, 2011).

En el Uruguay, el cumplimiento medioambiental es similar y de elevada confianza en el debido proceso.

Se considera que aunque ha habido cambios institucionales de significación, aún no se ha alcanzado la arquitectura institucional estatal óptima, asociada a la más adecuada GIRH, encontrándose aún, un número importante de instituciones nacionales con facultades históricas referidas al tema agua e inevitables superposiciones.

La Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA), del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), es la responsable del otorgamiento de los licenciamientos para los diferentes emprendimientos que así lo requieran.

DINAMA (2011) informa que su misión es lograr una adecuada protección del ambiente propiciando el desarrollo sostenible a través de la generación y aplicación de instrumentos orientados a una mejora de la calidad de vida de la población y la conservación y uso ambientalmente responsable de los ecosistemas, coordinando la gestión ambiental de las entidades públicas y articulando con los distintos actores sociales.

Del mismo modo, su Visión, como referente en materia ambiental del país, es promover estrategias de gestión integrada para la protección, prevención, evaluación y control ambiental en un contexto de políticas participativas y articuladoras, propiciando que el Uruguay sea reconocido a nivel internacional por el compromiso y el cumplimiento con los acuerdos ambientales globales, cumpliendo en forma eficiente y eficaz sus cometidos, contando para ello con estructuras y recursos adecuados.

Por su parte y complementariamente, la Dirección Nacional de Aguas del Uruguay (DINAGUA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente, presenta la Misión de mejorar la calidad de vida de los habitantes y asegurar el uso sustentable de los recursos hídricos del país, mediante la formulación de políticas nacionales de aguas y saneamiento, contemplando la participación de los diversos actores involucrados y la coordinación con las restantes políticas públicas. Su Visión es institucionalizar la gestión integrada y sustentable de los recursos hídricos, atendiendo los distintos usos y las demandas de servicios de la población, de manera planificada y participativa.

Iranzo (2000) señala que en materia de Mercado de Aguas, se entiende por tal aquel que "...supondría la transferencia voluntaria de los derechos de agua entre un comprador y un vendedor, a un precio fijado por la oferta y demanda o a un precio fijado por la administración". Brasil y Uruguay, no aplican esa filosofía de gestión de aguas en general y particularmente en jurisdicción de la CBLM.

3.2. Conflictos de gobernanza del Agua

Algunas situaciones de conflicto hídrico, que han sido identificadas en el sector brasileño pero podrían extrapolarse a toda la CBLM, serían las siguientes:

- a) la demanda hídrica, principalmente para el riego de arroz, supera las disponibilidades mínimas anuales y de verano. En estas situaciones, es utilizado un volumen hídrico almacenado en la propia Laguna Merin.
- b) la agricultura del arroz (rizicultura) en bañados y zonas bajas, causa el drenaje de esas áreas, la alteración y la colmatación (infilling) de cursos de agua, la reducción de los bosques de ribera y la contaminación por agroquímicos.
- c) los vertimientos de las aguas negras de origen urbano, en la región de Pelotas-RS y de Río Grande-RS, en ocasiones causa la contaminación de las aguas con coliformes fecales totales y por efluentes industriales.
- d) el transporte de cargas tóxicas en la región de Candiota, Pinheiro Machado y Pelotas (ciudades brasileñas en RS-CBLM), representa riesgos de contaminación accidental.
- e) la explotación minera en su región carbonífera y de exploración de calcáreo y mármol (Municipios de Candiota-RS, Hulha Negra-RS, Pinheiro Machado-RS y Pelotas-RS), causa contaminación de los recursos hídricos y del suelo, modificación de las morfología del relieve local, pérdida de mata nativa, erosión y la colmatación de ríos.

El Primer Foro Internacional sobre el Medioambiente para los Organismos de Cuencas (2011) concluyó que, las estructuras de gobernanza existentes están, en la mayoría de los casos, dirigidas principalmente a proporcionar marcos políticos, jurídicos e institucionales para satisfacer la demanda humana de agua. A menudo estos marcos abordan, la protección y uso sostenible de los recursos de agua dulce reales y los ecosistemas conexos.

Así, los acuerdos de cooperación eficaces para la gestión conjunta de las cuencas transfronterizas -como la CBLM- reconocen que la dimensión medioambiental de la gestión de estos recursos vitales es indispensable máxime cuando surgen nuevos desafíos, como el cambio climático.