Comentarios sobre el Plan Nacional de Aguas.

Federico Gyurkovits

El Plan Nacional de Aguas es, como toda propuesta que postula como principios básicos la gestión colectiva y la participación civil en su definición debe ser recibida como una buena noticia. En especial porque va a generar ámbitos para la discusión y existirá la oportunidad de conocer diferentes puntos de vista.

Por otro lado es un plan necesario, no solo por el mandato constitucional surgido de la reforma plebiscitada en 2004, sino porque la preservación del recurso es uno de los principales problemas que enfrenta la humanidad actual y futura, y por tanto uno de los principales desafíos.

Sin dejar de ser una anécdota, no es un simple detalle que Bill Gates está invirtiendo millones de dólares -por intermedio de su fundación- para crear una máquina capaz de convertir las heces humanas en agua. El primer prototipo ya fue presentado hace algunos años y en el video oficial de difusión se puede ver a Gates beber un vaso de agua derivada de la mencionada materia prima. Claro, por ahora Gates afirma que se trata de un proyecto para atacar la falta de agua en vastas regiones del mundo en las que el acceso al recurso no se cumple para la mayoría de la población de esas zonas, concretamente pensando en África.

Por otro lado, varios países (como Chile en la región) están explorando la viabilidad de desalinizar el agua de mar para poder potabilizarla con destino al uso humano o hacer viable su uso para la industria. Estas y otras soluciones permiten pensar que hay alternativas al agua dulce, pero también dejan flotando la sensación de que entonces no es tan grave si se fracasa en la preservación y recuperación de los cursos hídricos actualmente contaminados, o en la adopción de medidas para evitar que esta realidad se agrave o extienda a otros cauces.

Que Uruguay se proponga tener un Plan Nacional de Aguas es necesario incluso desde una perspectiva de la soberanía, teniendo en cuenta que las principales hipótesis de conflictos bélicos que manejan las Fuerzas Armadas de la región (entre ellas las uruguayas) y el mundo, tienen que ver con los recursos naturales, ya no el petróleo u otros también clave para sostener el funcionamiento del mundo actual, sino por el agua dulce, cada vez más escasa, de menor calidad y mal distribuida.

La sensación que me deja la lectura del Plan Nacional de Aguas es que la intención real es validar un sistema de producción y un modelo económico que compromete cada vez más la disponibilidad y usabilidad del agua, más que abrir la discusión y empoderar a la ciudadanía en este tema. En base a esta conclusión primaria es que elijo centrar mis comentarios en dos aspectos diferentes, pero que sin embargo tienen relación directa con un aspecto central: la participación de la ciudadanía y las señales que viene dando el Poder Ejecutivo al respecto.

**Sobre la gestión colectiva**

Todo Plan Nacional de Aguas que se precie de tal debería contemplar desde su base dos conceptos que no se encuentran en este que el Estado pone a consideración de la sociedad uruguaya: la dimensión salud y la dimensión educativa, y el involucramiento de los organismos respectivos con los que cuenta en la confección y validación del proyecto, no solo del texto, sino del enfoque, la difusión y la convocatoria a debatirlo. Por ejemplo en este último plano, el educativo, el desarrollo de una “cátedra agua” -por llamarla de alguna manera- que atraviese todo el transcurrir de las personas por el sistema, más allá del nivel y de la orientación que cada cual elija -partiendo de la premisa que en cualquiera de ellas el agua tendrá un papel protagónico- se presenta como una iniciativa primaria a considerar como relevante si lo que se quiere es lograr una transformación cultural que resignifique el vínculo de la futuras generaciones con el recurso.

Las cosas -para el caso lo vital, finito y colectivo del agua- si no se aprenden desde niñas y niños, se cultivan durante la adolescencia y se refuerzan en la juventud, resulta muy difícil entonces imaginar que se convertirán en adultos capaces de tomar las mejores decisiones y teniendo al agua y su cuidado como variable primordial y condicionante. No lo podrá hacer en su casa, en los espacios públicos, tampoco como empleado o empresario, ni si le toca ocupar algún cargo gerencial o de gestión estatal, y tampoco como gobernantes.

Es en este sentido es que la gestión participativa y colectiva del agua en realidad se da en los hechos desde siempre, aunque actualmente la institucionalización de ese concepto y las herramientas puestas a disposición para ejercer ese derecho, determina que los ciudadanos se replanteen y se pregunte, cada cual desde su rol social particular, qué tanto hace para “gestionar” el recurso, en especial a nivel macro, pero poco a nivel micro, de lo que está al alcance desde siempre en tanto usuario, consumidor dependiente de ese recurso para la vida.

Seguramente los mecanismos de participación creados e inspirados en la reforma constitucional del agua que estableció en el artículo 47 esta obligación son deficientes y persiguen la lógica de validar la toma de decisiones en estructuras en las que el Estado como tal se asegura la mayoría, legitimando así un modelo de desarrollo que, a pesar de no tener el agua como aspecto central del debate, el tema se vuelve cada vez más central desde el punto de vista económico, en buena medida porque el bien es finito, y finita su explotación con fines productivos sin afectar el resto de sus usos, entre los cuales el principales es el agrícola.

Ese reparto del recurso es el que el legítima la preocupación y el reclamo para participar de la macrogestión colectiva del agua, ya que la mayor proporción es usada con fines no domésticos. Son esos sectores (industrial y agrícola) los que tienen capacidad real para alterar su calidad y cantidad, y para garantizar que el derecho humano fundamental de acceder a agua potable y saneamiento sea cumplido para la presente generación y las generaciones futuras. El estado actual de las aguas del mundo en general, y en Uruguay en particular, da pruebas permanentes e irreversibles en algunos casos de cómo las consecuencias de la revolución industrial y el ingreso del ser humano a la sociedad del consumo ha condicionado la usabilidad del agua, tanto sea por la contaminación derivada de la producción como de la resultante del consumo.

Por tanto, antes de cuestionar este modelo, parece pertinente interrogarse cada uno acerca de qué nivel de gestión propone y lleva a cabo en los ámbitos propios y colectivos en los que participa: tira el agua del termo no usada cuando vuelve a calentar o la rehúsa; dejamos la canilla abierta mientras nos lavamos los dientes, dejamos canillas abiertas o goteando en general, tiramos colillas de cigarros en las playas, tiramos el aceite por el inodoro, lavamos el auto todas las semanas, etcétera.

La conducta que se siga en lo personal si bien no es excluyente del derecho a participar en la macrogestión y de reclamar a las autoridades, si marca de alguna manera la autoridad intelectual para hacerlo. La reforma de 2004 demostró el valor social que los uruguayos le dan al agua, convirtiendo al país en el primero en incorporar a su carta magna el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano fundamental, y reafirmando la solidaridad con las generaciones futuras. Demostró también que cuando existe un atisbo real de poder incidir, participa, teniendo en cuenta que la campaña de recolección de firmas primarias para habilitar la consulta popular, y las campañas posteriores de información, difusión y captación de voluntades estuvieron a cargo de una organización social multisectorial.

Muchos de esos promotores e integrantes de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida participan en los ámbitos creados por esa reforma, llámense comisiones de cuenca o consejos regionales hídricos, al igual que lo hacen representantes de la academia y de organizaciones de base local afectadas por la contaminación de los cursos de agua de los cuales dependen para abastecerse de agua potable. Las actas de dichos encuentros están disponibles casi en su totalidad en la página web del Mvotma. Leerlas ayuda a dimensionar cómo está concebida la gestión colectiva y que logros reales se han logrado en los tres años que llevan funcionando. Más allá de la conclusión a la que llegue cada uno, un dato relevante por lo negativo es que todas esas deliberaciones no tienen incidencia concreta en los hechos salvo la voluntad de la autoridad de turno, ya que son organismos asesores.

Por otro lado, lo que parecía una reforma constitucional que apuntaba al empoderamiento ciudadano del recurso, no ha previsto en los sucesivos presupuestos nacionales y rendiciones de cuenta recursos económicos claros para la formación, capacitación de la ciudadanía en la temática, de los funcionarios públicos, tampoco campañas públicas ni estímulos ni decretos similares a lo que tienen que ver con el ahorro energético para que los organismos estatales gestionen mejor el recurso.

**Sobre la participación ciudadana**

Si uno se deja guiar por la secuencia cronológica de los hechos, resulta al menos simbólico que la presentación del Plan Nacional de Aguas se haya realizado el 28 de julio de 2016, diez días después del anuncio del presidente de la República, Tabaré Vázquez, sobre la instalación de la tercera planta de celulosa en el país, y 12 años después del mandato constitucional que impuso la reforma del agua.

Simbólico porque es el mismo ciclo de gobierno el que viene acompañando este proceso de resignificación del agua como recurso esencial y su acceso como derecho humano fundamental, y porque en aquel 2004 del plebiscito y 2005 tras la primera asunción de Vázquez quedó inaugurado el ciclo pastero como motor del desarrollo económico del país, el cual que se vendría a cerrar -según algunas coincidencias técnicas-políticas- con la tercera fábrica, asumiendo aquello de que una cuarta ya no seria viable… Habrá que ver eso. Pero en todo caso, lo que ha quedado meridianamente claro es que la participación social real no viene siendo una prioridad. Las primeras sesiones de los consejos regionales datan de 2012, y de las comisiones de cuenca de 2013 (ocho y nueve años después de la reforma). Hasta el momento se podría conceder que los tres consejos regionales vienen funcionando con cierta normalidad y frecuencia, más allá de los alcances y resultados reales que se obtengan. Lo mismo puede decirse de las 8 CC que se han instalado, según lo indicado en el sitio institucional del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Y aquí volvemos a lo simbólico, acerca de cómo se argumenta y enfatiza en el plan nacional a favor de la gestión integral y colectiva del recurso y el correlato con la realidad. El 24 de agosto Vázquez hizo un nuevo anuncio, esta vez que UPM había elegido el curso del río Negro para asentarse. Sin dar más detalles marcó en el mapa una área de 25 kilómetros dentro del cual podría terminar construyéndose la industria. Lo que sí remarcó fue que sería aguas abajo de Paso de los Toros, para no afectar a esa población.

En el anuncio quedó por el camino el concepto de cuenca integral para el río Negro y sus divisiones alta y baja o alta, media y baja, sobre todo pensando en la baja, en Soriano, donde el Negro se acerca al Uruguay y donde ya sufre procesos de deterioro producto de los factores que también impactan otros cursos actualmente, y donde incluso es usado como fuente de agua para potabilizar y abastecer a comunidades. La contradicción queda de manifiesto entre lo que se propone el plan (y su concepto integral de cuenca) y la conceptualización del impacto que tendrá la fábrica transmitido por el presidente, pensando en una comunidad puntual, en la aledaña al proyecto, pero no en todas las que efectivamente abarca la decisión tomada.

Finalmente, y corolario de lo simbólico del momento en que se presenta el Plan Nacional de Aguas, es que el río Negro no tiene todavía una o varias comisiones de cuenca que lo “gestionen”, a pesar de que en 2012 el Poder Ejecutivo definió que era una de las cuatro prioritarias a crear para así poder comenzar a definir un plan nacional de aguas y gestionar los recursos hídricos del país guiados por los postulados del artículo 47 de la constitución reformada en 2004. Los otros tres ámbitos sí se crearon y son de los que vienen funcionando.

La presión para crear la o las CC del Negro empieza a hacerse sentir ahora desde el propio partido de gobierno, con énfasis en los territorios aguas abajo de la cuenca en los que el Negro ya presenta problemas, que se teme UPM pueda agravar. Paradójicamente también se considera que la instalación de la planta puede ser determinante para que ahora si se conforme la o las CC del río Negro, aunque más no sea para descomprimir tensiones sociales, aunque una vez empiecen a trabajar se tendrá la sensación de que el pescado ya ha sido vendido y que, reducido a otra expresión popular, a lo máximo que se podría aspirar, participando desde la sociedad civil en una CC, en esta en concreta, es a ejercer el derecho al pataleo.

Entre las justificaciones que en los últimos años recogí de actores vinculados institucionalmente a la gestión del agua para la no creación de la CC del Negro, era que se estaba en un momento de tensión y definición entre los distintos énfasis productivos que se le podían dar al curso del río: si potenciar el agrícola, si la generación de energía o el industrial. Y si se repasa la historia de la tercera planta desde su origen en 2011, la posibilidad de optar por el cauce del Negro ya había sido manejada por José Mujica, presidente en funciones ese año, tanto para evitar las tensiones políticas ambientales con Argentina, como para extender el modelo pastero a otras zonas del país.

Cuando el tema fue reflotado este año por Vázquez se reeditó también la expectativa pública que se había dado en 2011 acerca de si podria ser en Cerro Largo, Durazno o Tacuarembó. El punto sobre el perfil productivo parece haberse laudado, resta definir en qué punto de ese radio de 25 kilómetros estará la planta, y habrá que ver entonces si las tensiones pasadas se diluyeron o en todo caso ver qué otras se producen, cómo se gestionan y cómo se resuelven: si ejecutivamente como hasta ahora, o colectivamente.

Y en esta lógica de hechos consumados que propone el Plan Nacional de Aguas, ya se da por aprobado un proyecto de ley que impulsa el Poder Ejecutivo para modificar la Ley de Riego, y que tiene al ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Tabaré Aguerre, (uno de los principales productores arroceros del país) como principal promotor. Aguerre ya había intentando que el proyecto fuera sancionado durante la legislatura 2010-2015 durante el gobierno de Mujica, que lo apoyaba, pero no así varios integrantes de su gabinete y jerarcas de los organismos vinculados al cuidado del ambiente y de la gestión del agua. Pero sobre todo tenía resistencia en sectores del oficialismo, que incidieron para que Mujica finalmente postergara el debate. Aquel proyecto de ley nunca llegó al Parlamento.

Producido el traspaso de mando presidencial, nombrado el gabinete y puesto a trabajar, en este período de gobierno se conformaron equipos de trabajo con los nuevos jerarcas de aquellos organismos que habían frenado el proyecto original y el MGAP, cuyo staff se mantuvo casi intacto. De esos intercambios, que en parte contemplaron las resistencias que se arrastraban, surgió un nuevo articulado que incorporó algunos conceptos más políticamente correctos desde el punto de vista ambiental, y que esta vez sí llegó al Parlamento.

Sin embargo una vez más surgieron reparos en el oficialismo, que conformó una comisión parlamentaria para negociar con el MGAP y ahí se está ante una nueva versión, que, en los hechos, no altera ni responde a algunos de los cuestionamientos de fondo que surgen desde la sociedad civil. Las modificaciones a la Ley de Riego habilitan el ingreso del sector privado al mercado del agua para la construcción, gestión, distribución y comercialización del producto, creando represas que permitan tener stock para asistir la demanda agrícola en momentos en los que la sequía o el nivel de precipitaciones no sean suficientes para aumentar la productividad del modelo intensivo iniciado en 2005, y que parece haber llegado a su tope de rendimiento en lo que hace a otras variables, como las semillas transgénicas y los agroquímicos que toleran, y que si bien hoy no son causa del exceso de nutrientes en algunos cursos hídricos, si empiezan a explicar otras consecuencias ambientales y en la salud humana que la sociedad uruguaya parece estar incubando, así como lo hicieron las que después de 50 años hoy se están haciendo notar, por ejemplo, en el río Santa Lucía.

No parece ser un tema que debería quedar afuera de la discusión con la sociedad civil a la que se convoca a elaborar un plan nacional de aguas. Sobre todo cuando, tal como se indica en el Plan Nacional de Aguas, “no existe un marco regulatorio de alcance nacional sobre la seguridad de presas, y falta regulación adecuada sobre obras de defensa contra las aguas (obras cuyos componentes principales son terraplenes o muros) que alteran el régimen hidrológico”.