

Ciudadanos del agua:

Una mirada ética y social al Plan Nacional de Aguas

Informe del Panel Ciudadano



Montevideo, 1º de diciembre de 2016

Liliana Banchemo, Alondra Balbi, Adriana Cammarano, Gustavo Castillo,
Federico Colman, Jaci Da Silva, Julio César De Lema, Stephanie del Puerto,
George Dos Santos, Inés Enríquez Sarano, Fernando Fernández, Jorge Gilbert,
Ana Carolina Hernández, Diego Saredo y Evelyn Sosa

SOMOS CIUDADANOS...

Por eso participamos

Por eso nos comprometemos

Por eso nos hacemos responsables del bien común

Por eso tomamos decisiones sabiendo que ellas tienen impacto en nosotros y nuestros conciudadanos

Por eso actuamos y con nuestros actos pretendemos construir una sociedad que nos incluya en la diversidad del pensar, del sentir, del hacer

Por eso nos concebimos como agentes de cambio

DEL AGUA...

Porque es la vida

Porque permite la vida

Porque es un derecho humano fundamental

Porque es un BIEN común.

POR ELLO...

Nos hacemos responsables de cuidar la cantidad y calidad del agua desde nuestras acciones individuales hasta la promoción y el reclamo por una gestión ética de su uso.

Nos informamos y participamos con la conciencia que somos Estado, para construir gestión en base a un concepto de gobernanza que nos tiene como formuladores de propuestas y generadores de controles.

Este Panel Ciudadano ha encontrado una forma de construir un debate en el que 15 personas de distintas procedencias, niveles de formación, edades, actividades e intereses disímiles, desarrolló una propuesta que pretende aportar y enriquecer el Plan Nacional de Aguas.

Aprendimos mucho: de los documentos, de los asesores, pero fundamentalmente de las personas con las que departimos. En el consenso, en la divergencia pero con el respeto, la "amorosidad" y la alegría que se generó en el vínculo.

Fuimos muy bien orientados. La metodología de trabajo propuesta por Deci Agua fue determinante para ello: directivas tales como manejar reglas del buen diálogo, trabajo en talleres, redondillas, minicoloquios, ponencias, contribuyeron con una tarea que a pesar de lo extenuante, resultó dinámica y amena.

Hemos concluido un informe de este debate pero iniciamos un camino sin retorno, ser conscientes de nuestro compromiso ciudadano de participación en la gestión del agua.

Llegamos al Panel como ciudadanos, devenimos en él como CIUDADANOS DEL AGUA.

Introducción

Para acercarse a este informe que surge de la deliberación de ciudadanos uruguayos es necesario tomar en cuenta que el estudio de la información que se nos ha proporcionado se ha realizado en un corto tiempo, lo que impide una profundización en áreas de conocimiento muy amplias. La variedad de disciplinas que están implicadas en la gestión del agua (leímos informes de carácter socioeconómico, cultural, ambiental, toxicológico, biológico, químico, geológico y geográfico, marco legal, monitoreos, etc.) nos impide tomarnos el tiempo necesario para otorgarle el valor adecuado a cada información recibida. Ésta fue una de las principales problemáticas que el grupo se encontró en cuanto al proceso de deliberación, el poco tiempo disponible para llegar a un informe final. Creemos que con tan solo 60 horas presenciales nos es imposible analizar de forma pormenorizada el Plan Nacional de Aguas.

Es de resaltar que el tomar contacto con mucha información e investigaciones técnicas proporcionadas por el equipo de Deci Agua y del intercambio de saberes entre los integrantes del Panel Ciudadano nos han enriquecido ampliamente, permitiéndonos tener un panorama mucho más rico en torno a la gestión del agua.

La participación ciudadana en espacios de discusión y generación de políticas ambientales es de una importancia cardinal para poder llevar adelante gestiones sustentables. La inclusión de la ciudadanía permitirá que las personas se sientan más comprometidas con una gestión integral, que requiere, resolución de problemas complejos y reconocimiento de la diversidad de personas y su forma de relacionarse con el agua.

Es en este punto donde surgieron las consideraciones éticas y vimos que una mejor comprensión de las implicaciones éticas de la gestión del agua puede contribuir a un uso sustentable de los recursos hídricos. El agua como derecho humano, el agua como bien común¹, el principio de precaución, la justicia intergeneracional², la dimensión educativa (recopilación y trasmisión de saberes), deben ser pilares para la planificación del uso del agua en el territorio nacional.

La satisfacción de las necesidades de los seres humanos y la salud de los ecosistemas están íntimamente ligadas. Consideramos que se debe aplicar para una mejor gestión del agua la transparencia en la información, la rendición de cuentas, la participación y el compromiso de los grupos de interesados. La gobernabilidad del agua es una responsabilidad compartida entre las instituciones públicas, grupos de usuarios y la ciudadanía en general.

A continuación se presentan los ejes y temas que nos parecieron más importantes para tratar, así como algunas propuestas en relación a ellos: participación e involucramiento ciudadano; educación y cultura: educar para una ciudadanía del agua; calidad del agua; pago por uso del agua; y aspectos controversiales.

¹ Por “bien común” se entiende en general, aquello que es compartido por, y da beneficio a, todos los miembros de una comunidad, en sentido general (no solo material o económico).

² Se apunta a una justicia intergeneracional cuando las oportunidades de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades son, por lo menos iguales, o mayores que las de las generaciones actuales.

Participación e involucramiento ciudadano

En la propuesta de Plan Nacional de Aguas se reconoce que no se cuenta con las capacidades en relación con los recursos humanos y económicos como para atender las demandas de los participantes de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y de las Comisiones de Cuencas y Acuíferos, para procesarlas y dar respuesta adecuada en tiempo y forma conforme a la importancia del tema. Esto es un impedimento para cumplir efectivamente con el mandato del Artículo 47 de la Constitución de la República, que determina que “los usuarios y la sociedad civil participarán de todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos”.

Este Panel Ciudadano reconoce además algunas problemáticas que implican desafíos a procesar como la falta de seguimiento en la gestión de las Comisiones, la falta de estabilidad en la participación de los grupos y la baja frecuencia de sus reuniones.

Con las propuestas a continuación buscamos, por un lado, apuntalar y fortalecer el funcionamiento de las Comisiones de Cuencas y, por otro, promover el involucramiento ciudadano facilitando su compromiso a través de la generación de mecanismos y canales que le aproximen a los ámbitos de toma de decisiones. Estas propuestas se relacionan con el Proyecto “Fortalecimiento técnico y del ámbito participativo de los Consejos Regionales y Comisiones de Cuencas” (del Programa 10).

- Redefinir y resignificar el concepto de participación, sus contenidos y sus alcances prácticos en torno a las singularidades de la problemática del agua.
- Promover la participación partiendo de la premisa “gobernar con la gente, no para la gente”. Esto es fundamental para recuperar la confianza ciudadana en la gestión. Esto implica, entre muchas otras cosas, mejorar los canales de acceso a la información y la comunicación (las actas son importantes pero no necesariamente una forma atractiva de acceder al trabajo de las comisiones). Buscando un espacio de construcción colectiva bajo la consigna “Conociendo, queremos y cuidamos”.
- La mayoría de las Comisiones de Cuencas se reúnen con poca frecuencia (el reglamento prevé dos reuniones anuales como mínimo). Proponemos que se garantice al menos una reunión cada dos meses, es decir un mínimo de seis reuniones anuales.
- Se propone que quienes participen en estas comisiones tengan estabilidad a fin de garantizar un trabajo coordinado y progresivo.
- Es de desear que los informes y propuestas de las Comisiones de Cuencas se entreguen a los diferentes organismos, incluida la Secretaría de Ambiente, Agua y Cambio Climático, y que tengan una devolución en tiempo y forma.
- En el marco del Artículo 47 de la Constitución, es de destacar la importancia del derecho de los ciudadanos a estar informados para ejercer sus funciones como tales, participando e incidiendo en la gestión.
- Promover la descentralización de la gestión de las Comisiones de Cuencas, creando las secretarías locales de cuencas, para que las propias localidades definan las prioridades de la agenda de cada comisión.

- Instituir procedimientos de evaluación de la gestión de las Comisiones de Cuencas. Analizar el problema de la representatividad de la sociedad civil en las comisiones, teniendo en cuenta su diversidad. Hay vecinos y otros actores que no participan en organizaciones ya establecidas. Considerar modalidades de inclusión de personas no representadas.
- Generar otros espacios de participación ciudadana acompañando el trabajo de las Comisiones de Cuencas, mediante metodologías deliberativas donde se convoquen a ciudadanos locales para analizar los temas que las comisiones estén trabajando y para realizar propuestas vinculadas a la realidad de la zona. Estos espacios podrían establecerse por cada departamento vinculado a una cuenca. De estas instancias y a partir del trabajo de Paneles Ciudadanos podría elegirse un representante, rotativo, que participe en las reuniones de las comisiones. Este tipo de iniciativa busca que la participación ciudadana no sea algo anecdótico. Se propone que sea la Udelar quien articule estos espacios.
- Utilizar la figura y metodología de un Defensor Ambiental. Canalizaría las denuncias, los problemas, los aportes de las comunidades para las Comisiones de Cuencas, entre otros. Sería el motor visible de la ciudadanía.
- Promover espacios de respaldo técnico para cada Comisión de Cuenca como apoyo para temas y tareas que se necesiten tratar. Considerar y promover el rol de la Udelar en esto.
- Consideramos que DINAGUA necesita apoyo financiero y en recursos humanos para implementar una mejora de la gestión participativa.
- Promover el apoyo de los medios de comunicación en la difusión de las actividades, contenidos y resultados de las Comisiones de Cuencas. Los medios de comunicación son importantes para hacer visible el trabajo de estas instancias y como vía de acceso a los contenidos generados en las comisiones por parte de la ciudadanía. Cuando se ven los resultados, la participación es motivada.
- En relación a lo anterior, definir un porcentaje del presupuesto de los ministerios para gastos en comunicación, en el marco de una política de comunicación del agua (entre los medios a promover estarían: un “canal del agua”, la creación de una web amigable y simplificada donde se centralice la información, un servicio de comunicaciones o boletines accesibles para suscriptores, etc.).
- Difundir la existencia de todas las Comisiones de Cuencas y promover la creación de nuevas comisiones.
- Proponer la creación de carteleras físicas y virtuales donde se actualice el estado local y regional del agua, destacando las denuncias, las reuniones de las comisiones, los problemas, las medidas que los organismos toman, el grado de peligro, entre otros. En este sentido, esta es una acción factible de instrumentar dentro del Programa 8 del Plan.
- Dar a conocer masivamente que en la web del MVOTMA se pueden realizar denuncias ambientales (<http://www.mvotma.gub.uy/denuncias.html>).
- Que las denuncias sean visibles (públicas) y fáciles de seguir. El propósito es visibilizar la causa y la sanción, como forma de hacer circular públicamente este tipo de situaciones. Éste es otro aspecto que apunta a la recuperación de la confianza en la gestión.

Educación y cultura: educar para la ciudadanía del agua

Compartimos algunas de las consideraciones y conceptos vertidos en el Documento de Trabajo de Deci Agua sobre la dimensión cultural del agua. “El agua y los ecosistemas acuáticos proporcionan significado cultural y espiritual de importancia fundamental... Los “paisajes de agua”, así como las experiencias vividas en torno a ellos, configuran una parte importante de la identidad cultural de las personas y los pueblos”.

Tal vez se haya pasado mucho tiempo de espaldas a estos paisajes o ignorándolos por creerlos inagotables en su cantidad y calidad. La consideración de aspectos culturales debe integrarse a la hora de evaluar los impactos de la gestión del agua.

También puede considerarse dentro de esta dimensión la necesidad de educar para la “cultura del agua”. En este sentido, el Programa 11 del Plan propone el diseño de estrategias para incorporar la temática cultural y educativa del agua a la agenda educativa formal y no formal. Para ello propone la articulación con los diferentes organismos de la educación y la cultura, el MVOTMA, los medios de comunicación, así como la creación de plataformas de comunicación.

Este Panel Ciudadano propone incorporar a los diferentes proyectos algunos aspectos que nos parecen de interés y que aportan elementos concretos para la acción:

- Que las estrategias enunciadas en el Programa 11 (Educación para el agua, desarrollo de capacidades e investigación) se centren en temáticas propias del agua con enfoque sistémico respecto al ambiente y a la gestión.
- Que los contenidos sean trabajados en todas las ramas de la enseñanza, desde primaria a la universidad, para posibilitar la formación continua de las nuevas generaciones.
- Potenciar la coordinación entre la Red Nacional de Educación Ambiental (RENEA) y las instituciones educativas, estimulando sinergias en pro de fortalecer los programas educativos.
- Coordinar desde la ANEP los diferentes programas para dar coherencia a un plan de formación en torno a la cultura del agua, donde se articulen los contenidos programáticos de asignaturas tales como biología, geografía y construcción de ciudadanía, haciendo hincapié en la ética y el derecho (a partir, por ejemplo, de la materia “Construcción de Ciudadanía).
- Coordinación continua de CODICEN con la Secretaría de Ambiente, Agua y Cambio Climático.
- Destinar recursos para realizar campañas nacionales y otro tipo de actividades como por ejemplo la institución de una semana o mes del agua.
- Difundir las agendas de los diferentes ámbitos que abordan la problemática del agua (ejemplo, Comisiones de Cuencas) así como sus actas, informes y resoluciones, promoviendo una serie de debates públicos sobre sus temas específicos que contribuyan a la construcción de una ciudadanía del agua (informar para empoderar, conocer para participar).
- Promover un debate en red para los estudiantes que además sirva de ensayo para instituir nuevas modalidades de participación incorporando herramientas tecnológicas.
- Realizar campañas incorporando conceptos y asuntos en torno al agua. Más específicamente

introducir en los productos alimenticios y otros, su necesidad de agua -su huella hídrica- a través de sus etiquetas. Se sugiere mencionar, a modo de campaña, que Uruguay es un exportador de agua.

- Difundir en policlinicas, centros educativos, oficinas públicas, actividades, conceptos y asuntos asociados al agua y su vínculo específico con el ámbito en cuestión.
- Difundir el Sistema Nacional de Emergencias promoviendo actividades de prevención en centros educativos acerca del mal manejo de los recursos hídricos pensando particularmente en sequías e inundaciones.
- Generar contenidos de trabajo específicos en los organismos desconcentrados de educación atendiendo las especificidades locales.
- Dar mayor visibilidad a la producción de conocimientos de la Udelar en torno al agua.
- Tener apoyo de la Udelar en la promoción de la participación.
- Diseñar un plan de capacitación y formación de profesionales y técnicos con apoyo de la Udelar. La universidad tiene que ser el actor de respaldo en el desarrollo de la capacitación por competencia y por independencia de intereses.
- Promover que en DINAGUA haya una comisión o equipo de difusión con actores del organismo e incorpore agentes voluntarios desde la ciudadanía.

Calidad del agua

La intensificación de las actividades humanas ha alterado la salud de muchos ecosistemas acuáticos (como humedales, lagunas y ríos). Las principales causas, según hemos aprendido, son el enriquecimiento del agua con nutrientes (eutrofización), las alteraciones del régimen hidrológico natural, los vertidos industriales y la contaminación por agroquímicos. Otras modificaciones de los ecosistemas acuáticos potencian el efecto de la eutrofización. La deforestación de las riberas y la destrucción de humedales (consideradas áreas de amortiguación) potencian el aporte de nutrientes, ya que se pierde una barrera natural que retiene la erosión, capta parte del exceso de nutrientes, facilita la infiltración de la escorrentía y potencia la capacidad de autodepuración natural del agua.

El proyecto “Medidas de preservación, mitigación de impactos y restauración de ecosistemas en las cuencas y acuíferos” (del Programa 1 del Plan Nacional de Aguas) se encuentra en ejecución. Tiene como cuencas prioritarias la del río Santa Lucía y la de la Laguna del Sauce, “donde actualmente se está aplicando un programa de medidas que incluye el establecimiento de zonas de amortiguación en las riberas de cursos de agua, lagos y embalses.” Para el primer año se propone formular directrices y objetivos; en el segundo elaborar criterios de gestión; entre los años 3 y 10 se prevé implementar los criterios establecidos en el segundo año, y recién entre los años 10 a 15 se extendería el proyecto a otras cuencas. El Panel Ciudadano entiende que los plazos son demasiado amplios, y sugiere que debe haber medidas de prevención en las restantes cuencas, hasta tanto se cumplan los tiempos estipulados por el proyecto, para evitar la contaminación. Consideramos que no sería apropiado desatender las otras cuencas por priorizar las del sur.

El Decreto 253 de 1979 plantea normas que tienen por objeto prevenir la contaminación ambiental mediante el control de la contaminación de aguas, para lo cual se establece clasificar los cursos o cuerpos de agua del país según sus usos preponderantes (consumo, riego, recreación, preservación de flora y fauna, etc.). El Panel Ciudadano considera que se tiene que asignar la clase correspondiente a todos y cada uno de los cursos o cuerpos de agua y evaluar los estándares a aplicarse para asegurar la calidad del agua en cada caso.

En el marco del Programa 5, en el proyecto “Armonización del marco legal para la gestión de los recursos hídricos”, se plantea revisar el Decreto 253/79 y otra normativa. El Panel considera, sin embargo, que los tiempos y plazos son muy amplios atendiendo la revisión, reglamentación e implementación. Consideramos que la revisión y nueva reglamentación es urgente.

También consideramos que mediante monitoreos más frecuentes e incorporando el uso de bioindicadores³ se podría evaluar el estado de salud de los ecosistemas acuáticos y elaborar políticas de conservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

Con relación a los agroquímicos, en la propuesta de Plan Nacional de Aguas se señala que “El Decreto Nº 253/79 y sus modificativos requieren ser actualizados en tipos y estándares de agroquímicos, ya que la mayoría de los compuestos reglamentados están prohibidos en Uruguay.”

Según Amalia Laborde (Departamento de Toxicología de Facultad de Medicina – Udelar, y Directora del Centro de Información y Asesoramiento Toxicológico-CIAT) algo a mejorar es que, actualmente la etiqueta de peligrosidad de plaguicidas es solo para aquellos con toxicidad aguda: “La peligrosidad aguda implica que con una baja dosis se puede ver un efecto”. Pero el riesgo de una sustancia no solo depende de su peligrosidad sino también de la cantidad y persistencia de la exposición que tenga el ser humano. Hay circunstancias en las que un producto que está clasificado con una menor categoría de toxicidad se usa en grandes cantidades o se vuelca sobre un sector en particular, pudiendo ser tóxico para las personas. Desde el punto de vista del CIAT, lo importante es evaluar para qué se usan las sustancias químicas, con qué beneficio real y controlar todos los medios a través de los cuales las personas se pueden exponer. La posición del CIAT es que el agua que bebemos debe tener monitorización de los plaguicidas más utilizados en el país, independientemente de cómo estén clasificados desde el punto de vista toxicológico. En base a esta información proporcionada durante el coloquio, compartimos que sería importante medir el nivel de agroquímicos en medios (agua por ejemplo), en alimentos y en seres humanos, para tener información que permita tomar mejores decisiones y zanjar muchas de las discusiones y preocupaciones legítimas que tiene la población. Como Panel Ciudadano sugerimos que se comience rápidamente a trabajar en estos aspectos.

En los controles hay que considerar, además de los agroquímicos, los desechos industriales y el tratamiento de los desechos domiciliarios. Uno de los temas que no hay que olvidar es que las

³ Los bioindicadores o indicadores biológicos son especies que permiten deducir alguna característica del medio en el que se encuentran. Son aquellos organismos (o restos de los mismos) que ayudan a descifrar cualquier fenómeno o acontecimiento actual (o pasado) relacionado con el estudio de un ambiente, como delinear una eco-región, indicar contaminación o cambios climáticos, entre otras.

ciudades en el interior están en las inmediaciones de los cauces de los ríos, por lo cual hay que controlar las aguas residuales.

Se destaca que ya esté en ejecución el Proyecto “Sistema de monitoreo de cantidad y calidad de aguas superficiales y subterráneas” (del Programa 9 del Plan). Apuntamos que es necesario que haya monitoreos frecuentes y un seguimiento de los procesos de los mismos. El Panel propone que la ciudadanía tenga la posibilidad de colaborar e implicarse en los monitoreos. Además, si bien los monitoreos del uso de agroquímicos son potestad del MGAP, es opinión del Panel que DINAGUA y/o las Intendencias Departamentales también puedan realizarlos. Aunque las aguas marítimas no se mencionan en el Plan, el Panel propone expandir el monitoreo completo a estas aguas.

Dentro del “Sistema Nacional de Información Ambiental (SISNIA)” que se pretende desarrollar como parte del Programa 8, consideramos importante que la información de los monitoreos y controles sea de carácter público. El acceso ciudadano debe ser más sencillo e inmediato a los estudios y la información debería publicarse no solo a través de la web sino también de otros medios (TV, radio, diarios, anuncios públicos, que son de mayor llegada a la población). El Panel también considera necesario que las evaluaciones de impacto ambiental incorporen a diferentes actores (instituciones públicas, técnicos, académicos, usuarios y ciudadanía) y no queden únicamente en manos de las empresa proponentes.

En el Plan falta foco en la salud humana. En el Programa 3 “Agua para uso humano” no aparece el tema salud y no se incluye al MSP como actor involucrado. No se encontraron vínculos en la propuesta de Plan entre salud y contaminación. Recibimos como respuesta de DINAGUA que dicho proyecto sería reformulado para considerar este aspecto. Nos gustaría saber de qué forma será contemplado.

Frente al hecho de que puede haber problemas de salud por contaminación del agua (hay denuncias sobre esto), debería estar previsto en el Plan el estudio y control de la salud de la población. Según información de algunos asesores y expertos consultados (Dra. Amalia Laborde, Dr. Néstor Mazzeo, Dr. Franco Teixeira de Mello) notamos que en Uruguay hay pocos antecedentes de investigaciones vinculadas a esta temática y por tanto carecemos de información científica que permita establecer relaciones entre alteraciones en la salud y procesos de contaminación en el agua. Este tema debería ser prioritario. Pensamos que en todas las denuncias vinculadas a la salud tendría que involucrarse al MSP como actor responsable.

La elaboración de estrategias de minimización de impactos tiene un rol relevante en la reducción de la exposición de la población (y el ambiente) a los contaminantes que llegan al agua. Algunos ejemplos que se sugieren por parte del Panel Ciudadano son los siguientes: si se va a planificar un espacio público, que se tenga en cuenta espacios entre baldosas, canaletas, etc. para permitir el proceso de infiltración; construir sistema de alcantarillados con canastos de rejillas que impidan la llegada de residuos sólidos a los cursos de agua; construir depósitos del agua de escorrentías que sirva para usos no consuntivos; promocionar la captación de agua de lluvia y de cubiertas verdes en edificios públicos; reducir, sustituir y/o eliminar el uso de sustancias tóxicas (como el glifosato) para servicios públicos como por ejemplo el control de malezas.

Pago por uso del agua

De la lectura de los documentos tomamos conocimiento de que el principio de compensación y pago por parte de los usuarios es un principio importante vinculado a la ética del agua. Como usuarios, los seres humanos debemos pagar por el uso de los recursos. El “canon” es un concepto económico surgido en las últimas décadas mediante el cual una empresa u organización abona al Estado una cierta cantidad de dinero, ya que utilizará un recurso hídrico (río, arroyo, laguna, etc.) para actividades comerciales de distintos ámbitos. Se plantea que la economía no tendría que limitarse a las cuestiones de valor monetario del agua, sino que también deberían considerarse otro tipo de costos como los sociales y ambientales.

La idea del Panel Ciudadano es trascender lo económico a fin de introducir la mirada ética en la gestión del agua. En este sentido sería pertinente aclarar los niveles de consumo y consumidores a la hora de establecer los criterios de tarificación. Tomamos en consideración los aportes realizados por la integrante del Grupo Asesor de Deci Agua, Dra. Gianella Bardazano que explica la importancia de tomar como punto de partida la normativa internacional a fin de establecer lo que significa disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Hace referencia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Observación General N°15. Según estas pautas, concebir el agua como derecho humano no supone la gratuidad del servicio sino la asequibilidad al mismo. En este sentido y teniendo en cuenta la Observación General 15 y el Artículo 47 de la Constitución, el Estado debe adoptar las medidas necesarias, dentro de las cuales se encuentran la aplicación de políticas de precios adecuadas, y el suministro de agua a título gratuito o a bajo costo para los casos de poblaciones o grupos vulnerables. Garantizar estos derechos implica costos de financiamiento que se obtienen de la carga impositiva y las tarifas de los servicios públicos

En el Documento de Trabajo de Deci Agua se presentan algunos criterios que se han propuesto para vincular las prioridades del uso del agua y su pago. Entre esos criterios, consideramos interesantes los propuestos por la Fundación Nueva Cultura del Agua⁴: Agua para la Vida; Agua Ciudadanía; Agua Economía y Agua Delito.

El **agua-vida** sería la vinculada a funciones de supervivencia de la humanidad y de los demás seres vivos y por ello una categoría prioritaria para garantizar el acceso de todos (como derecho humano) a cuotas básicas de agua potable (el acceso a 30 litros por persona y por día suele tomarse como referencia del derecho humano al agua potable) y servicios básicos de saneamiento. En esta categoría la Fundación propone ubicar también al agua necesaria para garantizar la soberanía alimentaria, especialmente de las comunidades más vulnerables y también los caudales necesarios, en cantidad y calidad, para garantizar la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y sus entornos.

⁴ La Fundación está conformada por investigadores de España y Portugal que desde el año 2006 han conformado un grupo para dar seguimiento al proceso de aplicación de la Directiva Marco del Agua Europea a través de un Observatorio de Políticas de Agua (OPPA). Disponible en: <http://www.fnca.eu/guia-nueva-cultura-del-agua/>.

El **agua-ciudadanía** sería un segundo nivel de prioridad vinculado a los servicios domiciliarios de agua y saneamiento (ámbito de derechos y deberes ciudadanos). Si se considera que se precisan entre 50 y 100 litros/persona/día, para permitir una calidad de vida adecuada, esta cantidad debería ser accesible para todos. Por lo tanto, no deberían generar lucro, sino basarse en el interés general y apoyarse en modelos tarifarios que alienten la responsabilidad ciudadana; el precio debería elevarse de forma tal que los usos excesivos e incluso suntuarios (jardines, piscinas, etc.) se utilicen para subvencionar a quienes tienen dificultades para pagar.

En la categoría **agua-economía** se encontrarían las actividades económicas. Aunque sean derechos legítimos (de mejorar el nivel de vida o enriquecerse -dado el sistema actual-) no pueden vincularse al ámbito de los derechos humanos ni al de los derechos ciudadanos. No debería poder justificarse la contaminación de un río apelando al desarrollo económico. En esta categoría del agua-economía se debería manejar el principio de recuperación de costos financieros (amortización de inversiones, mantenimiento, gestión), ambientales y otros.

Agua-delito: refiere a una categoría de usos que podrían considerarse ilegítimos por sus impactos. Si se pone en riesgo la salud y el bienestar del conjunto de la sociedad, no se trataría de pagar más o menos, sino de prohibir esas actividades y aplicar la ley de forma estricta. En esta categoría se han propuesto incluir, por ejemplo, los caudales utilizados en actividades como la minería de oro a cielo abierto que utilice cianuro (por el peligro de contaminación que representan para ríos y acuíferos) y a los caudales vinculados con la técnica de “fractura hidráulica” o “fracking” ya que supone inyectar al subsuelo grandes cantidades de agua a presión con arena y diversos químicos de alta toxicidad (benceno, plomo y una larga lista de productos cancerígenos) para liberar el gas natural residual existente en determinadas rocas a gran profundidad.

Por otra parte, consideramos de importancia el concepto de “**agua virtual**”⁵. Se ha defendido su consideración a la hora de calcular la “**huella hídrica**”⁶. El último concepto, al incluir al agua virtual, ayuda a visualizar el uso oculto del agua de diferentes productos, y a comprender los efectos del consumo y el comercio frente al agua y su disponibilidad. Ambos términos (agua virtual y huella hídrica) son útiles para cuantificar el uso de agua de procesos y productos y promover su uso responsable.

El Código de Aguas de 1979 determina que una de las competencias del Poder Ejecutivo es establecer cánones para el aprovechamiento de aguas públicas. La propuesta de Plan Nacional de Aguas, en su Proyecto “Instrumentos económicos para la gestión” (del Programa 5) propone una revisión de los antecedentes y reformulación de objetivos, criterios y nuevas propuestas en el

⁵ Llamada así por organismos como la UNESCO. Es el agua que se requiere para producir un bien y que puede estimarse por medio de las estadísticas del comercio internacional de productos y de estimaciones del contenido de agua virtual de dichos productos

⁶ Volumen total de agua dulce que se utiliza para producir los bienes y servicios consumidos por el individuo o comunidad, empresa o tipo de producto y comercio.

establecimiento y cobro de cánones por uso, multas o sanciones. Proponemos que al desarrollar dicho proyecto, se tenga en cuenta lo siguiente:

- ✓ La visión ética en la gestión del agua y en este sentido los conceptos de “agua virtual” y “huella hídrica” así como el establecimiento de criterios como los mencionados de la Fundación Nueva Cultura del Agua para considerar prioridades de uso del agua.
- ✓ Que lo recaudado se dirija para la protección y conservación de los recursos hídricos, para las Comisiones de Cuencas, para apoyar los controles y monitoreos, y para investigaciones científicas (por ejemplo, creando un fondo para apoyar la investigación en esos temas).
- ✓ Establecer un plan de implementación de cánones (agroindustria, maderera, frigorífico, papelería) a fin de ir evaluando y reformulando el funcionamiento que optimice los beneficios para el ambiente y la ciudadanía en el nuevo establecimiento de los mismos. Promover el involucramiento para que estos usuarios se acoplen a ese plan. El canon debe considerar también el agua que se devuelve luego de su uso.
- ✓ Hacer hincapié en el sector exportador; cobrar a las industrias de manera diferencial, por no tratarse de uso para consumo humano; cobrar el canon a cualquier emprendimiento que implique lucro.
- ✓ Especificar que se comience con grandes industrias y que se relacione con el gran consumo, no recayendo en los pequeños productores sino en empresas con la suficiente infraestructura para implementar dicho plan sin un alto impacto en su economía.
- ✓ Se plantea la preocupación sobre cómo gestionar este tema en conjunto con los países de la región.

Aspectos controversiales

Durante la deliberación surgieron algunos temas que no forman, necesariamente, parte del Plan Nacional de Aguas. La modificación de la Ley de Riego y la vinculación de los problemas del agua con los modelos de desarrollo surgieron de forma reiterada y fueron ampliamente discutidos en relación a la gestión del agua. Nos parece que por la relevancia que tuvieron merecen ser desarrollados en un capítulo aparte.

Ley de Riego

La Ley de Riego (Nº16.858, de 1979) y su modificación (proyecto que está actualmente en el Parlamento) están directamente implicadas en el tema que estamos tratando. Nuestra visión es integral, miramos al agua en su contexto ambiental. Hablamos del riego porque estamos implicados en el tema del agua como ingrediente vital y determinante del ambiente.

Entendemos que está bien que se revise la Ley de Riego. Pero la propuesta que está siendo discutida tiene demasiados aspectos controversiales y demasiadas dudas provenientes de distintos sectores, como la Sección Limnología (de la Facultad de Ciencias), la Comisión Nacional de Fomento Rural, y

organizaciones ambientalistas como REDES-Amigos de la Tierra. Por otra parte, los argumentos a favor de esta modificación no están del todo claros.

El Panel Ciudadano comparte estas dudas y por ello considera y realiza las siguientes consideraciones y propuestas sobre el proyecto de modificaciones a la Ley de Riego:

- Es una iniciativa nacional que puede tener impactos sobre la cantidad y la calidad del agua por lo que es necesaria la contemplación del principio de precaución⁷.
- Cuando se realice una propuesta de modificaciones a la ley, debería tener el asesoramiento de distintos sectores de la academia y el punto de vista de los actores involucrados, incluyendo las Comisiones de Cuencas y la ciudadanía.
- Proponemos que las posibles modificaciones a la Ley de Riego estén en concordancia con el Plan de Aguas.
- Existe una posible inconstitucionalidad por el Artículo 47. El hecho de que se hable en la modificación de la Ley de Riego de “conjunto de vecinos, y/o estos con inversores y/u operadores especializados en la gestión de riego” abre la puerta a posibles tercerizaciones encubiertas que se contrapongan a lo votado en el Plebiscito del agua en Uruguay realizado en el año 2004. En dicha ocasión se plebiscitó la reforma constitucional que puso en manos del Estado en forma exclusiva la distribución de agua potable y saneamiento en Uruguay. La propuesta contó con casi el 65% de apoyo.
- Para mantener la salud de los cursos de agua es necesario que ésta fluya. Hay que conocer los efectos ambientales de los represamientos previo a la implementación local.
- Las definiciones sobre los cálculos de caudal ecológico deben ser previas a las acciones en el territorio a fin de garantizarlas efectivamente.
- Pensando en las garantías que los usuarios reclaman sería deseable que el agua represada fuese monitoreada en los lugares de toma para saber los valores con los que es recibida, y en los lugares de desagüe para verificar de qué manera es devuelta a los cauces.
- Habría que dejar en claro quién será la autoridad competente a cargo de dirimir en caso de conflictos.

Dadas estas consideraciones, creemos importante hacer llegar este informe también al Parlamento.

Modelos de desarrollo

Este tema, si bien es subyacente a la deliberación del Plan Nacional de Aguas, es complejo y tiene múltiples visiones por lo cual se trató en varias oportunidades sin pretender ser exhaustivo ni concluyente. Sin embargo, el Panel Ciudadano considera que de la revisión de los documentos de los

⁷ Este principio es un concepto que respalda la adopción de medidas protectoras ante las sospechas fundadas de que ciertos productos o tecnologías crean un riesgo grave para la salud pública o el medio ambiente, aunque no se cuente todavía con una prueba científica definitiva de tal riesgo.

diferentes integrantes del Grupo Asesor, surge, por ejemplo, la discrepancia sobre las causas subyacentes de los problemas hídricos en el país: los modelos de producción son una de ellas.

- Para algunos de los asesores y algunos integrantes del Panel Ciudadano esas causas basales hay que buscarlas en el modelo de desarrollo de producción intensiva (cambios de uso de la tierra, cultivos con uso extendido de agroquímicos, la forestación con pino y eucalipto, la extensión del agronegocio).
- Por otra parte, y desde otros sectores, se identificó como una debilidad de la propuesta de Plan Nacional el no considerar el uso productivo del agua.

Las diferentes visiones sobre los modelos de producción y desarrollo se traducen en diferentes visiones sobre el uso del agua en dichos modelos. La discrepancia entre los integrantes del Grupo Asesor al respecto, refleja la necesidad de debates, diálogos y consensos amplios. El Panel Ciudadano refleja esa diversidad y considera:

- Que un Plan Nacional de Aguas debe pensarse en relación a la revisión crítica de los modelos de desarrollo del país.
- Es necesario el debate, ya que no son cosas aisladas, las formas del desarrollo están relacionados con el agua.
- Hay que transparentar las divergencias respetándose mutuamente.
- Poner el énfasis en los aspectos no económicos del desarrollo a la hora de pensar en el futuro y centrarlo en el ser humano y su vínculo con la naturaleza.
- Manejar, explicitar y encauzar los conflictos entre ministerios y diferentes niveles de gobierno.

La respuesta del asesor Dr. Javier Taks a la pregunta sobre la relación del Plan y la discusión sobre modelos de desarrollo sintetiza el sentir del Panel Ciudadano y por eso la citamos como deseo:

“Imaginar el país inserto en el mundo con la consigna: hacemos la mejor gestión de agua del mundo, por lo tanto no estamos dispuestos a autorizar formas de producción y consumo que nos desorienten de ese principio, incluso a riesgo de un menor crecimiento económico. Apostamos nuestras capacidades intelectuales en crear y mantener la mejor gestión del agua del mundo, en su interconexión con el derecho humano al agua y la reproducción de un ambiente sano.”

Palabras finales

Este Plan Nacional de Aguas puede ser un paso importante para la gestión de nuestros recursos hídricos. Para ello precisará del involucramiento de la ciudadanía.

Dado que se contempla la revisión de los avances del Plan, se considera que éste u otros paneles ciudadanos podrían hacer un seguimiento de los proyectos que se desarrollen.