

“Gobernabilidad y gestión de cuencas transfronterizas en Uruguay. Caso de la Laguna Merín y sus afluentes”

*Mónica D. Zappettini Torija*¹

¹ Facultad Derecho Universidad de la República del Uruguay. Asesor Legal Dirección Nacional de Aguas del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Uruguay

Mail de contacto: mzappettini@mvtotma.gub.uy

RESUMEN

La cuenca de la Laguna Merín y sus afluentes es compartida entre Brasil y Uruguay, la cual por sus características geográficas, la convivencia de con el régimen jurídico de los Humedales y la actividad de producción agropecuaria propone interesantes desafíos para lograr la gobernabilidad y una eficaz gestión integrada de los recursos hídricos.

A pesar de la apertura global de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Usos de los Cursos de Agua Internacionales no Navegables (1997), en la región de América Latina no ha existido, hasta la fecha, adhesiones y/o ratificaciones a la misma.

La utilización y protección de los cursos transfronterizos, tanto superficial como subterránea, es dado por instrumentos jurídicos de carácter internacional a nivel regional y de naturaleza binacional (Uruguay-Brasil y Uruguay-Argentina).-

Palabras clave: cuenca transfronteriza, gobernabilidad, gestión integrada.

ABSTRACT

The Laguna Merin and its tributaries is a transboundary basin between Brazil and Uruguay which its geographical characteristics, the coexistence of the legal regime Wetlands and production activity offers interesting challenges to effective governance and integrated management of water resources.

Despite the overall opening of the United Nations Convention on the Law of Uses of Non-navigational courses International Watercourses (1997) in Latin America has not been, to date, adhesions and / or ratifications same.

The use and protection of both surface and underground transboundary courses is given by international legal instruments at regional and binational nature (Uruguay-Brazil and Uruguay-Argentina).-

Keywords: transboundary basin, governance, integrated management.

1. Introducción

Por la topografía que posee el Uruguay sus grandes cuencas hidrográficas son compartidas con Argentina y con Brasil.

La Laguna Merín (en portugués, Lagoa Mirim) se encuentra situada parte en el departamento de Rocha –Uruguay– y en el Estado de Rio Grande Do Sul en Brasil.

La cuenca tiene una extensión total de 62.250 km² que abarca ambos países.

En Uruguay la misma está delimitada por la Cuchilla Grande y principalmente los aportes hídricos provienen de sus afluentes los ríos Yaguarón (en portugués: Jaguarão) y Rio Cebollatí (ambos cursos transfronterizos con Brasil), el rio Olimar, el rio Tacuarí, el rio Parao y San Luis, abarcando en territorio nacional aproximadamente 31.581 Km² (Marcel Achkar, Ana Domínguez y Fernando Pesce et al., 2002).

Por sus peculiaridades geográficas, posee características propias y significativas desde el punto de vista ambiental y productivo, que hacen a la planificación y gestión de la misma contemplar diversas aristas para lograr el desarrollo sostenible de la zona.

En territorio uruguayo la actividad agraria que se lleva a cabo en la cuenca comprende en primer lugar cultivos de arroz, pero también se desarrolla la ganadería pastoril, así como la expansión del cultivo de soja en los últimos años.

Estas actividades conviven con una importante zona de humedales al este de la Laguna, hábitat para especies de fauna, en especial aves, tanto autóctonas como migratorias, y especies de flora.

Estos humedales denominados “Bañados del Este” fueron declarados Patrimonio de la Humanidad e incluidos dentro del área de Reserva de Biosfera definida por la UNESCO en el año 1976 e incluidos dentro del área RAMSAR para la Protección de Humedales desde el 22 de mayo de 1984.

Por su parte, en territorio de Brasil se encuentra la Estación Ecológica do Taim, que constituye una de las unidades de conservación integral de la naturaleza, en el estado federal de Rio Grande Do Sul y también designada por la UNESCO como Reserva de la Biosfera.

El presente trabajo se centrará en la planificación y gestión de la cuenca de dicha Laguna dentro del territorio uruguayo.

2. Gobernabilidad y Gestión del agua

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la gobernabilidad del agua como “el conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos encargados de desarrollar y gestionar los recursos hídricos y su distribución.

La gobernabilidad del agua cubre así mismo un conjunto de temas íntimamente ligados al agua, desde la salud y la seguridad alimentaria hasta el desarrollo económico, el uso de la tierra y la preservación del entorno natural del que dependen nuestros recursos de agua.”

De la definición se desprende que la gobernabilidad no solo refiere a actuaciones políticas, sino que es algo más complejo. Es la interrelación entre Estado,

sociedad y personas según los distintos aspectos vinculados con los usos del agua y donde todos participan en la planificación y gestión de los recursos hídricos, pero en con interés conjunto de coordinación y cooperación para lograr una equitativa y razonable utilización del mismo y lo cual es ejecutada a través de los instrumentos establecidos en la Política Nacional del Aguas.

La importancia que reviste la gobernabilidad es buscar la equidad en el acceso al agua y a sus diferentes usos, así como también establecer los enfoques nacionales e internacionales respecto a la gestión integrada de los recursos hídricos.

Sus condiciones están basadas en la capacidad de formular políticas públicas, calidad y coherencia en los instrumentos legales, legitimada por las instituciones y la atribución de deberes y atributos conciliadores de conflicto.

El concepto de gestión de los recursos hídricos: se entiende comprendido dentro del concepto de gobernabilidad y puede sostenerse que es el conjunto de acciones para asignar incentivos para uso eficiente, protección, control, desarrollo y financiación con el fin de generar mayores beneficios que se deriven de la disponibilidad del recurso para la sociedad.

Cada Estado será responsable de la misma dentro de su territorio, sin perjuicio de toda aquella coordinada con otros Estados en casos de cursos transfronterizos.

Para una eficaz gestión se debe apuntar a lograr el mayor grado de descentralización en el proceso de planificación y toma de decisiones teniéndose en cuenta que dentro del territorio se desarrollan múltiples actividades (agricultura, ganadería, explotación forestal, minería industria, etc.) y por lo tanto es necesaria la participación y articulación de los diferentes sectores.

Pero también para la preservación del recurso natural como es el agua y su fuerte interdependencia con los demás recursos naturales, en su gestión debe considerarse también la incorporación a la gestión de la dimensión ambiental y territorial, estableciéndose los estudios, proyectos y planes que analicen las vulnerabilidades y reducir los factores de riesgo, logrando un equilibrio entre el uso y su protección.

Debe otorgarse a la gestión integrada de los recursos hídricos con un enfoque integrador y global, coherente con la protección ambiental, promoviendo una protección conjunta entre cantidad y calidad.(Eduardo Pigretti – Eduardo Bellorio y Luis Cavalli, et. al. 2010)

Este enfoque sistémico constituye una herramienta metodológica para el abordaje de las cuencas hidrográficas que permite identificar los componentes o subsistemas que las integran, describir los atributos de cada uno de ellos y analizar en forma interdisciplinaria los procesos e interacciones que se producen en el interior de las cuencas hídricas (Achkar et al., 2004).

3. Instrumentos jurídicos de Uruguay para la gestión integrada de sus recursos hídricos

A partir de la reforma de la Constitución de la República, conocida como “ La reforma del agua”, que fuera llevada a cabo por plebiscito en octubre del año 2004, se modificó su art. 47.

El artículo establece en su inc. 1º el derecho humano a un medioambiente sano y que todo ciudadano debía abstenerse de provocar daños graves al mismo, pero con la reforma se agregó lo que iba a establecer los cimientos para la planificación y gestión de los Recursos Hídricos, siendo el primer país en consagrarlo a nivel constitucional.-

En primer lugar, se declaró como derecho humano fundamental al acceso al agua potable y saneamiento.

Se disponen los principios que debe seguir la Política Nacional de Aguas : la planificación y gestión de los recursos hídricos estará basada en la gestión sustentable de los recursos hídricos, la preservación del ciclo hidrológico y se establecen las cuencas hidrográficas como unidades básicas; la participación de usuarios y sociedad civil en la gestión y control de recursos hídricos; el dominio público hidráulico de las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, como recurso unitario subordinado al interés general.

La Ley 18.610 conocida como la ley de la “Política Nacional de Aguas” de fecha 2 de octubre de 2009, establece los principios de la misma, los instrumentos y los 3 niveles de organización institucional para la gestión colectiva y participativa de los recursos hídricos:

- a) A nivel Nacional - El Consejo de Agua Ambiente y Territorio (art. 23)
- b) A nivel Regional - Los Consejos Regionales de Recursos Hídricos (art.25)
- c) A nivel Local - Las Comisiones de Cuenca (art. 29)

Posteriormente, a través de los Decretos 262/2011, 263/2011 y 264/2011, se constituyen, en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, los tres Consejos Regionales de Recursos Hídricos (CRRH) del País: el de la Cuenca del Río Uruguay, el de la Cuenca de la Laguna Merín y el de la Cuenca del Río de Plata y su Frente Marítimo, respectivamente.

Los Consejos Regionales son un espacio legítimo, colectivo y participativo que permite trabajar en la formulación de un Plan Nacional de Recursos Hídricos interinstitucional e intersectorial.

Se integran de forma tripartita y equitativa con 7 delegados de gobierno, 7 delegados de los usuarios y 7 delegados de la sociedad civil, totalizando 21 delegados por cada Consejo Regional.

En todos los casos son convocados y presididos por el Director Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la vicepresidencia de cada uno de ellos la ocupa el Ministerio encargado de administrar la actividad o el recurso de mayor importancia en cada región.

Dentro de sus competencias se establecen el formular el Plan Regional de Recursos Hídricos adoptando las decisiones necesarias para el cumplimiento de sus metas. Vincular al Poder Ejecutivo con los demás actores involucrados en la formulación y ejecución de planes y demás instrumentos de la Política Nacional de Aguas. Promover y coordinar la conformación de Comisiones de Cuenca y Acuíferos así como asesorar y apoyar en la gestión de la Autoridad de Aguas. Formular directrices para los Planes Locales de Recursos Hídricos, propiciar el fortalecimiento y el ejercicio efectivo del derecho de participación ciudadana reconocido en los textos legales. Articular acciones con actores implicados en abastecimiento de agua potable, inundaciones y drenaje, pesca, transporte fluvial, aprovechamiento hidroeléctrico, uso del suelo, medio ambiente, hidrología, meteorología, entre otros y proponer mecanismos de solución de controversias, vinculados al uso de aprovechamiento de recursos hídricos.

4. Gestión en la cuenca transfronteriza de la Laguna Merín

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 desarrollo y diferencias de legislación.

Esto puede dificultar la gestión conjunta de los cursos de naturaleza transfronteriza por parte de dos o más Estados con organización política, normativas e intereses diferentes.

El concepto de la gestión de los recursos hídricos evoluciona en forma cambiante de un país a otro y en particular ha sucedido el Uruguay.

Sin perjuicio, Uruguay no se ha adherido a Tratados Internacionales sobre utilización y protección de los cursos transfronterizos como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de Usos de los Cursos de Agua Internacionales no Navegables (1997), como si lo han hecho en otras regiones del planeta (ej. la comunidad europea).

Sin embargo y en virtud de lo dispuesto por la Resolución 63/124 de las Naciones Unidas la cual "Alienta a los Estados involucrados a que lleguen a acuerdos bilaterales o regionales apropiados para la gestión adecuada de sus acuíferos transfronterizos (...)", el tratamiento jurídico sobre sus cursos transfronterizos ha sido regulado por instrumentos de carácter internacional a nivel regional y de naturaleza binacional (Uruguay-Brasil y Uruguay-Argentina) sobre sus cursos de aguas compartidos, tanto superficial como subterránea.

En el caso de la frontera con Brasil la cooperación entre ambos países ha estado basada en intereses comunes como el aprovechamiento para la navegación y la necesidad de controlar el régimen de aguas.- (Daniel Rótulo y Octavio Damiani et. al 2010).

Basados en lo expuesto, y con el fin de promover el desarrollo de la cuenca de la Laguna Merín el 7 de julio de 1977 se firmó en Brasilia el Tratado sobre Cooperación para el aprovechamiento de los recursos naturales de la cuenca y

por el cual se comprometieron a adoptar en sus respectivas jurisdicciones y conforme a sus planes y prioridades, las medidas adecuadas para promover el desarrollo de la Cuenca y para la realización de obras comunes destinadas al mejor aprovechamiento de los recursos naturales del lugar.

Uruguay aprobó dicho Tratado por Decreto Ley N° 14.748 de fecha 20 de diciembre de 1977.

El ámbito de aplicación del Tratado comprende la Cuenca de la Laguna Merín y sus áreas de influencia directa y todas las acciones nacionales y binacionales deberán perseguir propósitos encaminados a obtener : el abastecimiento de agua con fines domésticos, urbanos e industriales; la regulación de caudales y el control de las inundaciones; el establecimiento de un sistema de riego y drenaje para fines agropecuarios; el desarrollo de proyectos específicos de interés mutuo, entre otros (Art. 4° del Tratado).

Se establece como órgano de ejecución responsable del cumplimiento del Tratado a la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín (CLM) que si bien fue creada en el año 1963, la misma se reestructura y pasa a regirse por el referido Tratado y tendrá dos sedes, una en cada uno de los territorios de los estados contratantes.-

Entre sus cometidos fundamentales, de acuerdo al art. 10, tiene la función de estudiar directamente o a través de entidades nacionales o internacionales los asuntos técnicos, científicos, económicos y sociales relacionados con el desarrollo del área de la Cuenca de la Laguna Merín.

Sin embargo la comisión estuvo por más de diez años sin actividades ni funcionamiento compartido. En el año 2005 que comenzó nuevamente sus actividades hasta la fecha. Principalmente en lo referente seguimiento y gestión de los acuerdos para la efectiva concreción de la Hidrovía Uruguay-Brasil en la Laguna Merín, habiéndose nombrado una Secretaría Técnica. En el año 2012, se acordó, a propuesta de Brasil, vincular formalmente a la Dirección nacional de Aguas de Uruguay (DINAGUA) y la Agencia Nacional de Aguas de Brasil (A.N.A.) para el seguimiento de los niveles de calidad aguas de la Laguna Merín, quedando en un establecimiento de un programa permanente de Cooperación Técnica entre ambos organismos en el marco de la Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín.

A su vez, tanto Brasil como Uruguay adhirieron a la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, llamada la Convención de Ramsar (Irán) el dos de febrero de 1971, que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de un tipo específico de ecosistema : "la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo".

El uso racional de los humedales se define como "el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por

ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible". Esta Convención entró en vigor el 21 de diciembre de 1975.

Lamentablemente desde el 4/7/1990 los Bañados del Este se encuentran incluidos dentro del Registro de Montreux, "un Registro de los sitios Ramsar en los que se hubieran producido, se estuvieran produciendo o pudieran producirse modificaciones en las condiciones ecológicas" que lleva la Secretaría en consulta con cada una de las Partes Contratantes interesadas (Recomendación 4.8, 4a COP, Montreux, Suiza).

Dentro del derecho nacional uruguayo existen normas ambientales que contemplan no solo el uso racional de los recursos hídricos sino su regulación integrada a la protección del ambiente (Ley N° 17.283 reglamentaria del art. 47 inc. 1° de la Constitución, Ley 16.466 y su decreto reglamentario 349/2005 sobre Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 17.234 sistema Nacional de Áreas Protegidas, entre otras).

Pero también posee otras reglamentaciones específicas para la cuenca de la Laguna Merin en especial para los Bañados de Rocha en virtud de que con el auge y la expansión del cultivo del arroz en la década del 70 se presentan como problema las inundaciones provocadas por el manejo del territorio por las arroceras (desechado de bañados) y los desbordes naturales del Río Cebollatí.-

Como consecuencia desde el año 1978 se verificó la construcción de una diversidad de obras públicas y privadas de defensa de márgenes contra las aguas y desecación en el departamento de Rocha, en forma independiente y sin ceñirse a un proyecto o plan general que considere como unidad hidrológica a la región y el régimen hidrológico comenzó a verse afectado así como también zonas ambientalmente estratégicas.

Por Decreto N° 418/991 de 14 de agosto de 1991 el Poder Ejecutivo creó una Comisión Técnica con el cometido, entre otros, de asesorar en lo relativo al riego, drenaje y regulación de aguas en la zona de la Laguna Negra y sus bañados adyacentes y de los bañados del departamento de Rocha y sus canales, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a organismos nacionales o departamentales. La opinión de la Comisión Técnica era preceptiva para el dictado de cualquier resolución referente a la materia a que refiere el decreto.-

Un año después, por Decreto N° 345/992 se Aprobó el Plan de Regulación Hídrica para ordenar la situación existente en las zonas de bañados del departamento de Rocha a propuesta de la Comisión Técnica creada por el decreto 418/991 de fecha 14 de agosto de 1991 se aprobaron etapas del Plan de Regulación Hídrica: Primera Etapa: Bañados de Rocha, sus canales y adyacencias situadas en el departamento de Rocha. Segundo Etapa: Laguna Negra y Estero de Pelotas. Tercera Etapa: Río Cebollatí.

Por Decreto N° 229/004 de 06/07/2004 se aprobó una modificación de las bases prevista para la primer etapa del Plan de Regulación Hídrica, dirigida por la Comisión Técnica denominada "Variante 2001" propuesto por el Ministerio de

Transporte y Obras Públicas, en el marco del proceso de regulación hídrica de los Bañados de Rocha y correspondiente a la primera y segunda etapa del Plan de Regulación Hídrica, aprobadas por el artículo 1º del Decreto N° 345/992, de 20 de julio de 1992, y de conformidad con lo previsto en el artículo 5º del Decreto N° 224/994, de 19 de mayo de 1994, exceptuando lo referente a la tercera etapa Río Cebollatí.

5. Conclusiones

En la actualidad el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA – Autoridad de Aguas en calidad y cantidad del recurso se encuentra abocado a la gestión ambiental desarrollando un trabajo respecto al Plan de Gestión de la Reserva de Biósfera Bañados del Este a través del Programa de Conservación de la Biodiversidad y Desarrollo Sustentable en los Humedales del Este (Probidés) y la reclasificación del sitio RAMSAR Bañados del Este a través del proyecto “Aplicación de la Estrategia Nacional para el Retiro del Registro de Montreux, del Sitio Bañados del Este y Franja Costera” cuya delimitación actual data del año 2001.

La gestión de la cuenca de la Laguna Merin propone desafíos en cuanto a las diversas actividades que se desarrollan en la misma y que conviven entrelazadas en intereses que parecen contrapuestos pero que necesitan la existencia de un equilibrio entre ellos, de tal manera que el hombre no puede llevar a cabo un desarrollo sin que esta sea sustentable y sostenible.

Por ello la búsqueda de una mayor descentralización de la gestión del recurso hídrico a través de ámbitos de participación social, intersectorial e interinstitucional, a niveles nacionales, regionales y locales, son el principal instrumento para una gobernabilidad y gestión eficaz para atender no solo los intereses individuales, sino un interés general más importante: proteger la fuente que nos provee los insumos para sobrevivir, la seguridad alimentaria. Puede existir agricultura sin tierra, pero nunca sin agua.

Aún queda mucho camino para recorrer por parte de los Estados en busca de una efectiva gestión integrada de recursos hídricos, los cuales no reconocen las fronteras políticas establecidas en los países, ellos funcionan según las leyes naturales (el ciclo hidrológico) y no de acuerdo a las leyes de los hombres que deben conocerlo, respetarlo y protegerlo.

6. Agradecimientos

A la Dirección Nacional de Aguas y a la Cátedra de Derecho Agrario de Facultad de Derecho (UDELAR) por el conocimiento que me brindan continuamente en Derecho de Aguas y al Dr. Limber Alvear Peirán por su colaboración en el presente trabajo.

7. Referencias

Marcel Achkar, Ana Dominguez y Fernando Pesce, 2013. *Cuenca de la Laguna Merín – Uruguay Aportes para la discusión ciudadana*. Publicación en Redes amigos de la Tierra

Eduardo Pigretti – Eduardo Bellorio y Luis Cavalli, 2010. *Derecho Ambiental de Aguas* 79-80. Ed.Lajouane. Buenos Aires

Achkar, Marcel; Cayssials, Ricardo.; Domínguez, Ana y Pesce, Fernando, 2004 - *Hacia un Uruguay Sustentable: gestión integrada de cuencas hidrográficas, Programa Uruguay Sustentable*, REDES-AT, Montevideo, 60 pp.

Daniel Rótulo y Octavio Damiani, *El Caso de la Integración Fronteriza URUGUAY BRASIL: Dimensiones Analíticas e Hipótesis de Trabajo Preliminares*, 2010.

Documento de Investigación Nro. 61 Facultad de Administración y Ciencias Sociales Universidad ORT Uruguay. ISSN 1688-6275

UNDP Water Governance Facility, 2014 - www.watergovernance.org

Páginas web:

www.ramsar.org

www.mvotma.gub.uy

www.grupodesarrolloriego.uy/consejos-regionales-de-recursos-hidricos