



# Análisis del CURI

## EL AGUA UN RECURSO ESTRATEGICO

*Dr. Sergio Abreu*

*Consejo Uruguayo  
para las Relaciones Internacionales*

*3 de junio de 2010  
Análisis No 03/10*

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.

## **El agua, un recurso estratégico**

Dr. Sergio Abreu

### **La importancia del agua como recurso**

La hidrosfera es el total de las aguas existentes en el planeta y ocupa el 70.8% de su superficie. Solo el 29.2% es el espacio reservado a los continentes.

El 97 % de la hidrosfera, a su vez, está constituida por las aguas de los océanos y mares. Solamente el restante 3% compone el sub-sistema terrestre en forma de agua dulce. Finalmente, dentro de ese 3% de agua dulce, las tres cuartas partes corresponden a la que se acumula en los casquetes polares y glaciares por lo cual solo queda 0.75% como posible agua dulce disponible, la mitad de la misma en acuíferos profundos de difícil extracción.

El agua dulce, además de escaso, es un recurso natural finito y frágil. A escala mundial existen diversas regiones del planeta que carecen de agua o tienen insuficiente cantidad como para satisfacer sus necesidades básicas. A medida que se incrementa la población, aumenta el consumo del agua dulce y se degrada su calidad. Afirman los estudiosos, que para el año 2015 un tercio de la población mundial no tendrá agua potable. En este contexto, América del Sur aparece como uno de los continentes más beneficiados en la materia pues tiene la mayor oferta natural hídrica en función del porcentaje total de su población. En cifras, tiene el 26% del agua dulce mundial y apenas el 6% de su población.

### **La necesidad de diseñar una política estratégica nacional en materia de aguas**

De las cifras mencionadas queda claro, al menos cuantitativamente, la importancia del recurso agua para la humanidad. Pero no es menos evidente su importancia cualitativa y por ello la necesidad, en nuestro país, de prestarle al tema la atención que se merece. Es esencial que se elabore una estrategia nacional respecto de las aguas.

Recordemos que el agua tiene importancia tanto por las razones humanas y sociales relacionadas directamente con la necesidad de preservar el elemento agua dulce-potable y saneamiento, como también por otros motivos, vinculados con relevantes aspectos económicos, de seguridad, desarrollo e inserción regional e internacional del país, y que todos juntos propician la necesidad de la elaboración de una política global al respecto.

¿Qué significa elaborar una política estratégica? Que debemos establecer una política nacional de aguas que le otorgue unidad, coherencia, previsibilidad y profesionalismo a la dirección y la gestión de las aguas en nuestro país, evitando los riesgos asociados al recurso y maximizando los beneficios que nos proporciona, en defensa del interés nacional. Se trata por tanto de tener un proyecto de acción de mediano plazo, con visión unitaria, que sea independiente de los intereses corporativos y lleve al país a los necesarios consensos en el tema en beneficio de la sociedad.

Para su elaboración se deben tener en cuenta los siguientes elementos que forman parte del recurso agua, que condicionan necesariamente, a nuestro juicio, la formulación de una política estratégica sobre el mismo.

### 1) El agua es parte de una noción moderna de la soberanía nacional.

El agua es parte de nuestra soberanía en tanto forma parte de nuestro territorio. Esto se desprende de las normas de derecho internacional.

El territorio del Uruguay incluye al “territorio terrestre”, delimitado por sus fronteras, incluyendo sus ríos, lagos, el suelo y el subsuelo (acuíferos), y el “territorio marítimo” que se integra con las aguas marítimas del mar territorial, que llega hasta las 12 millas desde la costa.

La política y gestión nacional de las aguas, se refiere solo a la gestión de los recursos hídricos (o sea al agua dulce de los ríos o acuíferos) así como a los servicios y usos vinculados al agua. O sea, que en lo referido al agua que compone nuestro territorio, solo se integran a esta política las llamadas aguas internas terrestres (o aguas continentales), sean éstas enteramente nacionales o internacionales (Río de la Plata, Río Uruguay, Laguna Merín, Acuífero Guaraní).

La aplicación de la noción de soberanía sobre las aguas referidas tiene consecuencias distintas según el criterio que se adopte respecto de esta noción, el que naturalmente formará parte de la política que adopte el país en materia de aguas.

En tal sentido, se puede tener un concepto cerrado de la soberanía, que implica la imposibilidad de cederla en casos concretos para optimizar los beneficios de la explotación de un recurso.

En la medida en que se prevé que el agua en el mundo habrá de faltar en el futuro, esto deparará conflictos respecto de su explotación y utilización, desatando posibles enfrentamientos para obtener el recurso. Una concepción estricta de la noción de soberanía sobre los recursos naturales entenderá que la mejor manera de aprovechar el recurso y de proteger nuestra seguridad es reafirmar nuestra soberanía absoluta sobre aquél, sin que dobles interpretaciones permitan el acceso al agua por la vía de concesiones a terceros.

Esta concepción se sostiene agudizando una peligrosa visión dicotómica respecto de la utilización del recurso: el agua como un bien común social ligado al derecho a la vida, enfrentado a la definición de la misma como un recurso con valor económico y estratégico, definido además por poderosos grupos económicos y los intereses geoestratégicos de terceros países.

Soy de la idea de que no debe alimentarse esta dicotomía. Si bien es cierto que el agua puede ser un factor de conflicto en el futuro y que, además, cada vez más es una potencial fuente de riqueza para quienes la poseen, creo innecesario incurrir apriorísticamente en posiciones que ignoren la globalización que ha hecho de la apertura su principal instrumento, apuntando a una estrategia que cierre opciones ventajosas de futuro.

Para que quede más claro, comparto la imperiosa necesidad de proteger nuestro recurso, para que nuestras necesidades sociales (agua potable y saneamiento) resulten cubiertas y garantizadas, pero el excedente del recurso, como sucede en otros ámbitos –como la pesca–, no puede sujetarse a rigideces o inflexibilidades de pensamiento que no tengan en cuenta el provecho que se puede extraer de su explotación en conjunto con terceros, coadyuvando además a paliar necesidades mundiales vitales.

Una concepción cerrada en esta materia, además, habría de repercutir en nuestra forma de inserción internacional en todos los planos, de forma negativa.

Por ello considero que, sin abdicar de nuestra soberanía, es perfectamente concebible una política de aguas que, salvaguardando nuestras necesidades, contemple las mejores opciones de aprovechamiento, pues así como sería beneficioso tener una estrategia abierta en la materia que deje por el camino las “chacras institucionales” y las miradas cortas y egoístas de las corporaciones, también soy plenamente conciente que tampoco se debe propiciar una política de internacionalización del agua a través de concesiones que resulten inaceptables. O bien que solo resultan funcionales a los intereses de las grandes empresas de los países industrializados, para quienes el objetivo es el control de los espacios geopolíticos del planeta donde se encuentran grandes reservas de recursos estratégicos, como lo es justamente el agua dulce.

Por este tipo de situaciones es que también resulta inaceptable y lesiva de nuestra soberanía la pretensión japonesa de considerar el agua como “Patrimonio común de la Humanidad”.

## 2) El agua es parte de un modelo de desarrollo nacional

Inevitablemente el agua es un recurso con un alto componente económico, además de social. No puede descartarse ninguno de ellos y las decisiones respecto de la planificación de sus usos deben estar coherentemente diseñadas en el marco de un proyecto país y de una estrategia de mediano plazo.

Dentro de los componentes sociales se encuentra el saneamiento y el acceso al agua potable para la población. Son, como lo dice nuestra Constitución, derechos humanos fundamentales.

Pero hay una amplia gama de componentes económicos que deben ser ordenados armónicamente detrás de un modelo de desarrollo nacional, al que debe necesariamente acompañar la política de aguas. En efecto, los diferentes usos del agua reclaman de esa coordinación. El agua es un recurso agrario e industrial, es la posibilidad de riego, es la explotación y valoración de las cuencas hidrográficas y los acuíferos, es la posibilidad de generar energía eléctrica, de realizar el transporte fluvial bajando los costos logísticos.

Nuestro país, además, está básicamente compuesto por tres sistemas hídricos que son internacionales (Río de la Plata, Río Uruguay y Laguna Merín), por lo cual las políticas de desarrollo referidas a las aguas interiores del Uruguay en gran medida necesitan de un esfuerzo de coordinación con nuestro vecinos. Tales son los casos de la energía (Salto Grande), del transporte y la navegación (Río de la Plata, Río Uruguay, Hidrovía Puerto Cárceles-Nueva Palmira) de la pesca (Río de la Plata y su Frente Marítimo) o del agua subterránea para consumo (Acuífero Guaraní).

En este marco, y para proveer a un desarrollo sustentable, es también indispensable promover en una gestión integrada de los recursos hídricos, es decir participativa de los actores regionales y las comunidades locales, a efectos de lograr un mejor diseño de desarrollo por los órganos competentes nacionales.

De esa forma no sólo se lograría el mejor aprovechamiento del recurso sino que también se minimizarían los riesgos asociados a su uso. Hemos mencionado antes que el agua es un recurso frágil, por ello es necesario protegerlo de su mala utilización por el hombre, sea por un uso excesivo del mismo, sea por la contaminación.

Este último punto debe formar parte esencial de la política de aguas, con sistemas de información y monitoreo de las mismas que alimenten de datos a los tomadores de decisiones.

En suma: el valor económico y social del agua no puede ser ajeno a un modelo de desarrollo nacional sino que debe acompañarlo a través de la

implementación de una estrategia nacional de aguas y de una gestión institucional coordinada. No se puede pensar en la explotación sin tener en cuenta la contaminación, ni los usos energéticos de un curso de agua sin coordinar sus consecuencias con los productores agrícolas regionales. Por cierto que las iniciativas de desarrollo serán generalmente particulares, pero el que establece las prioridades estratégicas en base a su propio proyecto de país, detrás de las cuales se irán acomodando las demás iniciativas, debe ser el Poder Ejecutivo, con el mayor sustento político posible.

### 3) Para el Uruguay el agua es parte de la inserción externa del país.

El Uruguay tiene pocas fronteras terrestres. Es casi una isla rodeada de mar, ríos o lagos internacionales (Río de la Plata, Río Uruguay, Río Cuareim, Río Yaguarón, Laguna Merín y Arroyo San Miguel). A esto se le debe sumar que forma parte de un sistema hídrico de gran importancia como es la Cuenca del Plata, donde se genera una complementación entre los países a través de la Hidrovía y, finalmente, bajo cuya superficie subyace uno de los acuíferos más grandes del mundo, el Acuífero Guaraní.

Todos estos elementos naturales están vinculados con el agua y sus diferentes utilidades. Por su condición de recursos compartidos con otros Estados soberanos, tienen en común ser parte de nuestros intereses en el plano regional. Son en definitiva una expresión ineludible de nuestra inserción externa y condicionan el papel que nuestro país juega en la región.

Al respecto, siempre hemos sostenido que el Uruguay debe ser un país “bisagra”, encarando las relaciones regionales bajo los parámetros de una nueva vecindad, en una modalidad distinta y moderna de lo que es la economía, fundamentalmente en los servicios: el transporte, la energía, las comunicaciones. Lo que hace que el Uruguay recomponga internionalmente su visión histórica con una expresión moderna y con proyección estratégica.

Los ríos siguen siendo la conexión histórica del país. Y si nosotros replanteamos el tema de los ríos incluyendo temas tales como, por ejemplo, el dragado del canal Martín García, la necesidad de un puerto de aguas profundas o la proyección futura de la hidrovía, entre otros, estaremos replanteándonos los puertos, los medios de comunicación y la nueva proyección del país en función de un comercio internacional que cada día está más globalizado, pero también más segmentado, y donde nosotros ahora participamos solo en forma lateral.

Por estos motivos cuando se piensa en una política nacional de aguas es inevitable pensar que la misma debe ser estratégicamente pensada teniendo en cuenta su incidencia en la inserción externa del país, de la que es parte, y que la gestión de la misma debe asimismo prever una

coordinación con las correspondientes representaciones del país en las Comisiones fluviales binacionales, fronterizas o regionales existentes.

4) Para su formulación e implementación, una política nacional de aguas requiere de un marco legal y de una estructura institucional que sean coherentes y armónicos.

Nuestra Constitución en el artículo 47 incorpora principios básicos respecto de la política de aguas, como el hecho de considerarla esencial para la vida y que su gestión sea sustentable y solidaria con las generaciones futuras. Asimismo, ratifica principios de gestión necesarios para su manejo, tales como la preservación del ciclo hidrológico, la protección del ambiente y la participación de la sociedad.

En cuanto al régimen jurídico de las aguas, incluye a las aguas subterráneas y superficiales como del dominio público y finalmente modifica la prestación del servicio de agua potable y saneamiento en el sentido de que tal servicio será público y sólo puede ser brindado por el Estado.

A nivel legal, numerosas leyes han regulado el tema de las aguas. Desde el conocido Código de Aguas de 1978 hasta la recientemente adoptada Ley 18.610 sobre Política Nacional de Aguas, se han aprobado diferentes normas relacionadas con diversos temas conexos al agua, como la contaminación, el riego, etc.

A nivel institucional la competencia para formular una política de aguas y concretarla en programas le compete al Poder Ejecutivo a través de dos Ministerios: el de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en lo concerniente a la calidad de los recursos hídricos, y el de Transporte y Obras Públicas (MTO) en lo atinente a la cantidad.

Los cometidos del MVOTMA se cumplen a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y los del MTO a través de la Dirección Nacional de Hidrografía (DNH).

También intervienen las Comisiones binacionales que son organismos internacionales que se vinculan a través del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE); la Dirección de Recursos Naturales Renovables (DGRNR) perteneciente al Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), el Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Meteorología de la Armada (SOHMA) dependiente del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), y, naturalmente, la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE) que es un servicio descentralizado del Estado que se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del MVOTMA.

A la OSE le compete la prestación del servicio público de abastecimiento de agua potable en todo el país y el saneamiento de todo el territorio,

excepto en Montevideo donde le corresponde al Gobierno Departamental.

Como puede apreciarse, el rasgo dominante en la actualidad en materia de formulación de políticas y en materia de gestión de las aguas es la proliferación de normas, de órganos y además su dispersión. De acuerdo a las normas citadas, existen dos ministerios encargados de la formulación de políticas y luego, en materia de gestión, un organismo responsable de la calidad del recurso y del control de su contaminación y otro diferente responsable por la cantidad y la gestión de los derechos de aprovechamiento.

Por ello es necesaria, o bien la reforma del sistema actual o bien la implementación de mecanismos efectivos de coordinación entre reparticiones a fin de que la formulación de políticas responda a un patrón único de proyecto de país y la gestión corresponda a las características físicas del recurso y procure su uso óptimo.

La separación de funciones dificulta la visión integrada del mismo, puede causar duplicación de actividades y una mala asignación de recursos.

La ley 18.610 sobre Política Nacional de Aguas aprobada a fines del año pasado podría ser un paso en el sentido de una mayor armonización. Por un lado, determina en su artículo 6º que: “Corresponde al MVOTMA proponer al Poder Ejecutivo la Política Nacional de Aguas” lo que lo ubica en posición de preeminencia institucional al respecto dentro del organigrama estatal. Por el otro, formula los principios en los que dicha política debe asentarse y enumera los instrumentos que la componen.

Finalmente, avanza en materia de gestión al crear, en el ámbito del MVOTMA, un Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, integrado por varias reparticiones ministeriales, al que le compete participar en la planificación y regulación de las aguas de acuerdo con los principios e instrumentos antes mencionados. Este Consejo se complementa con la creación de Consejos Regionales de Recursos Hídricos para la formulación de planes regionales donde, entre otros, se incluyen a los que tienen carácter transfronterizo y se le da participación por ello al Ministerio de Relaciones Exteriores en tanto corresponda.

Todos esperamos la puesta en funcionamiento de estos principios, instrumentos y órganos para valorar si, cuando se habla de política nacional de aguas, está en marcha también una política estratégica de aguas, en el sentido que hemos desarrollado en este artículo, en otras palabras, una noción que responda a un proyecto de país que ha percibido todos los elementos que se conectan en el tema del agua como recurso y que se ha dado cuenta de la necesidad de un hilo conductor que, sin imponer unanimidades, privilegie entendimientos básicos en aspectos que no resisten ser tratados como fenómenos coyunturales, sino como políticas de Estado.