

Aporte a la reflexión de ADFI sobre la iniciativa de referéndum contra la Ley 19.553

Rafael Terra – 27 Febrero 2018

Introducción

1. El 27 de octubre 2017 se aprueba por amplia mayoría de los representantes parlamentarios la Ley 19.553 (Riego con destino agrario) que modifica la Ley N° 16.858 del año 1997. Diversos colectivos de la sociedad están promoviendo una iniciativa de referéndum contra dicha ley y el asunto ha llegado a consideración de ADUR. A los efectos de que ADFI pueda dar una discusión informada que fundamente su posición, comparto un aporte personal a la reflexión del tema con el fin de ganar en diversidad de visiones consideradas.
2. En estas circunstancias, el peso de la prueba se encuentra en aquellos que impulsan el referéndum, iniciativa que -vale explicitarlo desde un inicio- considero infundada y contraproducente a los intereses nacionales, por razones que luego ampliaré. Sucede que la argumentación en favor del referéndum es variopinta por lo que hay que elegir un documento con el cual dialogar y, a esos efectos, tomo el aporte de Bardazano (2018) a ADUR y la reflexión de INDDHH (2017) que cita.

Contexto general y situación actual

3. Es imposible analizar la Ley 19.553 (o su predecesora 16.858) sin considerar conjuntamente la normativa mucho más amplia sobre el agua, el ambiente y el territorio, entre otras: Art. 47 de la Constitución, Política Nacional de Aguas (Ley 18.610/09), Código de Aguas (Ley 15.903/87), Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 16.466/95), Protección del Medio Ambiente (Ley 17.283/00), Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley 18.308) y decretos asociados.
4. En el contexto de la normativa general, las modificaciones introducidas en la Ley 19.553 son muy menores. Apuntan a viabilizar proyectos asociativos (multiprediales) con una serie de medidas (las cuales se detallan más adelante) que se percibieron como las restricciones clave que impidieron que en 20 años desde la aprobación de la Ley de Riego original (16.858) no se concretara ni un solo proyecto asociativo de riego, lo cual era ya la intención en su momento. Adicionalmente, la Ley 19.553 incluye una serie de consideraciones ambientales que también se detallarán más adelante.
5. Por tanto, la enorme mayoría del cuerpo normativo no cambia. En particular el rol del Estado en la asignación de concesiones de agua, el conjunto de la normativa ambiental (más allá de los elementos introducidos que se verán), las características de las instancias de participación pública, etc. Muchas de las argumentaciones en contra de la Ley 19.553 (INDDHH, 2017: #38, 40 y 43, por ejemplo) parecen adjudicarle efectos muy por encima de su alcance, sin justificación.
6. La totalidad de los actuales permisos de uso de agua de dominio público a privados incorporan aspectos comerciales. Ya sea para el riego o la industria, en particular las embotelladoras, el agua concesionada es un insumo de procesos productivos que deviene en un producto o servicio comercializable. La reforma constitucional del 2004 prohíbe la gestión privada solamente en servicios de agua potable y saneamiento y, por supuesto, obliga que las concesiones de agua cumplan las condiciones planteadas por las autoridades de agua y ambiente.
7. Es necesario también dimensionar la realidad actual y la expansión prevista del riego. Sin considerar el cultivo de arroz, 100% regado, aproximadamente solo el 5% del área agrícola produce bajo riego. El total de permisos de agua para riego representan entre 0 y 8% del escurrimiento medio anual en las subcuencas de trabajo de DINAGUA (en base al Inventario de RR.HH. de DINAGUA 2012-2103). La estrategia de fomento de la agricultura regada en Uruguay (MGAP, 2015) aspira a una expansión de la cosecha de agua del entorno de un 1% anual respecto al actual volumen embalsado para riego, lo cual representa un crecimiento gradual de una realidad ya existente en el país.
8. Si bien la Ley 16.858 no logró promover ningún proyecto nuevo, en el país hay sistemas (p.e. India Muerta) preexistente que tienen la escala y la estructura asociativa que se desea impulsar con la nueva Ley, por lo cual no estamos ante una realidad desconocida ni de alta incertidumbre. No se configura, entonces, un escenario de cambio abrupto, alta incertidumbre e irreversibilidad (como es por ejemplo el caso de la fractura hidráulica) en que aplique el principio precautorio.

9. Por último, es clave mencionar la problemática ambiental emergente sobre la calidad de agua, asociada a la carga de origen municipal, industrial y agropecuario (puntual y difuso) que soportan los cuerpos de agua y que pone en riesgo el recurso y los servicios ecosistémicos que brinda. El desafío de gestionar integralmente las actividades que se desarrollan en el territorio de manera compatible con la sustentabilidad de los sistemas acuáticos está instalado en el país. La comunidad universitaria está contribuyendo activamente a la solución de dichos problemas a través de la investigación, asesoramiento a la administración y en instancias de participación. Son muchos los docentes e investigadores de UdelaR que colaboran en estos espacios de trabajo conjunto.

Los cambios normativos

10. Un primer cambio es la definición, además de las Sociedades Agrarias de Riego (SAR) de la ley de 1997, de otro sujeto pasible de recibir un permiso de agua, la Asociación Agraria de Riego (AAR) que habilita la participación de socios no regantes. Se incorporan un par de medidas que apuntan a dar seguridad a los contratos de riego dentro de las SAR/AAR (en aspectos que se visualizaron como limitantes): la capacidad de suspender el servicio la zafra siguiente en situación de incumplimiento y la asimilación a las parcelas del gravamen asociado a los servicios de almacenamiento, conducción y mantenimiento del sistema de riego que se deberá inscribir en el Registro de la Propiedad Sección Inmobiliaria. Otro aspecto que se incorpora es la posibilidad de usar los propios cursos para la conducción del agua (previa aprobación de programa de operación).
11. En definitiva, no hay un quiebre sustancial con la normativa ni realidad actual, donde los acuerdos entre privados por el uso del agua son generalizados desde hace mucho tiempo. Los criterios de concesión por parte del Estado de permisos de uso del agua a privados se mantienen incambiables; los mayores cambios son en la relación entre los privados (SAR/AAR y regantes). La experiencia sugiere que se requieren estas garantías para forjar proyectos viables con el compromiso de todos.
12. En el Artículo 1 (que modifica el Art. 4) se incluye la posibilidad de "... reservar un porcentaje del volumen disponible para otros usos o fines en forma adicional al caudal ambiental que se establezca en la reglamentación de la ley". Esta mención es positiva, pero tampoco representa una novedad absoluta, sino que incorpora a la ley criterios que de hecho ya se usan. El concepto de caudales a garantizar para el sostén de los ecosistemas se maneja implícitamente en los criterios de asignación de permisos por la autoridad de agua (DINAGUA). En casos de emergencia, también se ha recurrido a volúmenes embalsados para atender a necesidades de abastecimiento de agua potable.
13. La Ley 19.553 promueve también la instalación de turbinas para la generación de energía eléctrica en los nuevos embalses. Contrariamente a lo que indica INDDHH (2017) en el inciso #36, esto tampoco representa una novedad normativa, sigue la política de promoción que viene realizando DNE/MIEM hace años reflejada en licitaciones de energía renovable y proyectos varios. No difiere conceptualmente de los otros usos del agua que se concesionan regularmente a privados.
14. En el documento de ADUR (2018) también se menciona -citando a (INDDHH, 2017: #37)- que el canon que eventualmente podrá ser fijado por el Poder Ejecutivo "será objeto de percepción por las SAR lo que permite a éstas la especulación financiera a partir de dicho beneficio". La premisa es falsa, el Artículo 11 de la Ley 19.553 estipula claramente que las SAR y AAR quedarán obligadas al pago -no percepción- del canon, como cualquier otra persona jurídica a la que se le otorgue el derecho a uso de aguas públicas; no hay beneficio alguno con el que especular.
15. La Ley 19.553 introduce consideraciones ambientales, varias incorporadas durante el año y medio que estuvo a consideración del parlamento desde su introducción como proyecto en marzo 2016.
- Artículo 9 (que modifica el 21): Autorización ambiental en todos los casos (la legislación ambiental vigente la limita a cierto tamaño), previsión de las condiciones de operación, multas y demolición en caso de contravención de normas.
 - Artículo 13: El agua usada para riego deberá tener una calidad apta para tal fin de acuerdo con la reglamentación.
 - Artículo 17: Evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) a nivel de cuenca.

16. Cualquiera de los artículos anteriores introduce herramientas que se valoran como positivas: la evaluación estratégica a nivel de cuenca y no proyecto individual (aspecto reclamado en INDDHH, 2017, #44), el reconocimiento de que la operación de un embalse es tan importante como su diseño a la hora de evaluar el impacto ambiental, la necesidad de cuidar la calidad del agua en los embalses.
17. Claramente, se abren preguntas sobre cómo mejor reglamentar, instrumentar y controlar esta ley para lograr los objetivos enumerados de protección ambiental, reconociendo que la legislación es apenas el primer paso. Hay que seguir investigando los sistemas biofísicos, buscando soluciones tecnológicas y transitando el camino -muy reciente en Uruguay- hacia una gestión flexible, adaptativa y participativa de los recursos hídricos y el ambiente en general.

Conclusiones

18. El desafío que los problemas emergentes en la calidad de agua plantean a la gestión de nuestros recursos hídricos son reconocidos y no deben ser subestimados. La raíz del problema está en la relación entre las actividades en el territorio y los cuerpos de agua y no en el riego, que representan una fracción muy pequeña del área agrícola, ni en los embalses para riego.
19. Si bien no están en el centro del problema, los embalses obviamente modifican el ambiente y se debe considerar este impacto. En ese sentido, la Ley 19.553 introduce elementos que representan una oportunidad para mejorar la gestión de los recursos hídricos y que se puede extender a los cientos de embalses existentes al renovar la concesión de sus permisos de uso de agua.
20. A la hora de valorar la Ley, o los embalses en general, no tiene sentido considerar solo su impacto ambiental; se debe también ponderar los beneficios, no solo los directos de aumento en la producción -motivación primaria para su construcción-, sino incluso a las posibilidades que agrega a la regulación hídrica y gestión de la variabilidad hidro-climática. A modo de ejemplo, OSE está planificando un embalse adicional en la cuenca del Santa Lucía para reforzar el abastecimiento a Aguas Corrientes, y también atendiendo a tener una fuente sin problemas de calidad respaldada con medidas de protección específica en la cuenca de aporte.
21. Los embalses de riego son anuales en su diseño por lo que la operación (que debe ser informada en el proceso de autorización) puede incluir un vaciado anual (terminada la temporada de riego), lo cual constituye una posibilidad de gestión ambiental no disponible en otros cuerpos lénticos.
22. No hay argumentos como para aseverar que la Ley “ ... podría generar vulneraciones en derechos humanos fundamentales, como son el derecho a un ambiente sano, al acceso al agua potable y a la participación social” (Bardazano, 2018) ni que habilita a actores privados a tener control sobre los sistemas fluviales, y por tanto, “sobre la cantidad, calidad y disponibilidad de agua dulce, generando afectaciones ambientales no previstas y competencia por el recurso”. La Ley 19.553 promueve una modalidad de concesión de agua (el sistema de riego asociativo) que ya tiene antecedentes y sigue los mismos procedimientos y controles ya estipulados para cualquier permiso.
23. Si lo que se discrepa es con la posibilidad de dar permisos a privados para gestionar el agua para otros fines que no sean agua potable y saneamiento, o el carácter no vinculante que hoy tienen los espacios de participación ciudadana (ambos aspectos subyacen a muchos de los argumentos manejados en INDDGG, 2017), se está en todo derecho, pero se debe canalizar estas discrepancias por otras vías. No es pertinente ni eficaz pretender modificaciones en estos aspectos mediante un referéndum contra una Ley que no aborda esos temas en absoluto.
24. También se argumenta que “Las precauciones ambientales para el otorgamiento de concesiones para el uso del agua con fines de riego resultan insuficientemente definidas en la nueva ley, dada la magnitud de los proyectos que se pretenden impulsar” (INDDHH, 2017). Lo cierto es que la Ley 19.553 representa una mejora significativa en las precauciones ambientales a los embalses que promueve en comparación con los existentes, de los cuales varios son de volúmenes equivalentes a los que se desea promover y cuentan hoy con una normativa menos estricta y moderna.

25. En la argumentación contra la ley también se siembra desconfianza en las capacidades del Estado para atender la reglamentación y el control. El proceso vivido en los últimos años en esta materia no respalda esa visión. Pero si fuera el caso, lo que hay que fomentar es su fortalecimiento. El desafío nacional para la gestión de los recursos hídricos está instalado, con o sin Ley de Riego, con o sin embalses asociativos de riego, que no están en el centro de la problemática.
26. Más allá de que no le hace bien a nuestro gremio apoyar una iniciativa de esta seriedad faltos de fundamento, constituye además un error estratégico contraproducente al esfuerzo que el país y muchos de nuestros docentes vienen haciendo por velar por la calidad de nuestras aguas y nuestro ambiente. Nos distrae de los problemas reales que como país estamos enfrentando en esta área. Más aún, algunas de las modificaciones que plantea la nueva Ley representan oportunidades auspiciosas para mejorar la gestión de nuestros recursos naturales que deberíamos aprovechar, continuando con la larga tradición de diversos grupos docentes de contribuir con el país, la administración y la sociedad civil en estos temas.

Referencias

Gianella Bardazano (2018); Apuntes sobre la Ley de Riego (19.553) y su incompatibilidad con el artículo 47 de la Constitución.

INDDHH (2017); Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre la Ley de Riego con Destino Agrario, No. 19.553.

MGAP (2015); Estrategia de fomento de la agricultura regada en Uruguay.