



Asamblea General

Distr. general
20 de febrero de 2018

Original: Spanish

Consejo de Derechos Humanos

37° periodo de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Uruguay: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo *

Nota de la Secretaría

La Secretaría del Consejo de Derechos Humanos transmite adjunta la comunicación presentada por Uruguay: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo**, que se reproduce a continuación de conformidad con el artículo 7 b) del reglamento que figura en el anexo de la resolución 5/1 del Consejo, según el cual la participación de las instituciones nacionales de derechos humanos se basará en las disposiciones y prácticas convenidas por la Comisión de Derechos Humanos, incluida la resolución 2005/74, de 20 de abril de 2005.

* La institución nacional de derechos humanos tiene la acreditación de la categoría "A" ante el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos.

** Se reproduce en el anexo como se recibió, en el idioma en que se presentó únicamente.

Anexo

[Español únicamente]

Información presentada por Uruguay: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre la Ley N° 19.553 de Riego con Destino Agrario, promulgada el 27 de octubre de 2017 en Uruguay.

Texto

Presentación:

El presente informe se enmarca en las competencias otorgadas a la INDDHH para recomendar o proponer al Estado las medidas necesarias para que el ordenamiento jurídico y las prácticas administrativas e institucionales garanticen el goce efectivos de los derechos humanos, de acuerdo a los estándares internacionales vigentes (artículos 1; 4 literales C, F, G, y O de la Ley N°18.446 y su modificativas).

La Ley N° 19.553 de RIEGO CON DESTINO AGRARIO, promulgada el 27 de octubre de 2017, modifica disposiciones de la Ley N° 16.858 del 3 de setiembre de 1997 de Declaración de Interés General del Riego con Destino Agrario, y establece mecanismos para el uso privado de aguas superficiales con fines de riego a gran escala.

Teniendo en cuenta que el agua es un bien de dominio público¹, un recurso natural esencial para la vida y un derecho humano fundamental, el Consejo Directivo considera pertinente abordar el tema en forma específica.

El Art. 1 de la Ley N°16.858 de 1997, que no se modificó, declara de interés general el riego con destino agrario y establece que *“todo productor rural tiene el derecho de utilizar los recursos hídricos de los que pueda disponer legalmente, para desarrollar su actividad, sin degradar los recursos naturales ni perjudicar a terceros”*.

Las posibles obras hidráulicas para riego con fines agrarios están definidas, sin haber sufrido modificaciones, en el Art. 20 de la misma norma, abarcando: los sistemas de extracción de agua desde cualquier fuente; los represamientos que capten aguas de escurrimiento superficial, comprendiendo el área inundada; los sistemas de conducción de las aguas hasta el cultivo; los depósitos artificiales con fines de almacenamiento de agua para riego y, toda otra obra de captación de aguas con fines de riego agrario. Es decir que toda agua es pasible de ser utilizada para riego, incluyendo aguas superficiales y subterráneas.

La gran novedad de la presente reforma legislativa es que instaura los Sistemas de Riego Multiprediales, definidos como los que suministran agua o riego a dos o más productores, mediante contratos de suministro de agua o riego².

Esto implica un aumento exponencial en la acumulación de agua para riego, así como el desarrollo de tecnologías de extracción, almacenamiento y distribución de mayor porte, principalmente a través de la construcción de embalses y represas.

Al mismo tiempo, con la presente reforma, se busca promover inversiones de gran escala mediante la participación de inversionistas (nacionales o extranjeros) externos al sector, a partir de su inclusión en las Sociedades Agrarias de Riego

1

Art. 47 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

2

Art. 19 de la Ley N° 19.553 del 27 de octubre de 2017.

(SAR)³, la incorporación de Asociaciones Agrarias de Riego (AAR) y la creación de empresas Operadoras de Sistemas de Riego⁴, así como mediante la profundización de beneficios fiscales⁵ y el establecimiento de contratos a largo plazo, al mismo tiempo que se modifica el rol del Estado en este proceso⁶.

Dada la complejidad de los temas involucrados, y con miras de aportar a la construcción de un abordaje integral para la promoción y protección de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, se presenta un análisis de la nueva ley en relación a aspectos normativos en derechos humanos, aspectos ambientales, productivo-comerciales y de gestión institucional.

Consideraciones normativas en derechos humanos:

1. Las normas internacionales de derechos humanos comprenden obligaciones específicas de los Estados en relación con el derecho al acceso al agua potable. Estos deben garantizar a todas las personas el acceso a una cantidad suficiente de agua potable para el uso personal y doméstico⁷, lo que incluye la protección de los recursos hídricos utilizados como fuente de agua potable.
2. Esto incluye el derecho de las personas y comunidades al acceso a la información, a la participación en la toma de decisiones en la gestión de recursos hídricos, así como a asegurar una planificación pública que permita que los servicios de agua potable sean sostenibles a largo plazo.
3. En su Observación General N° 15, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. Indica que el agua debe tratarse como un bien social y cultural (y no fundamentalmente como un bien económico), así como asegurar su sostenibilidad, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.
4. Asimismo refiere a la prohibición de la adopción de medidas regresivas con respecto a dichos derechos e impone a los Estados Partes tres tipos de obligaciones: de respetar, de proteger y de cumplir.
5. La obligación de proteger exige que los Estados impidan que terceros obstaculicen el derecho al agua, ya sea por denegación en el acceso al agua potable, discriminación, contaminación o explotación no equitativa de los recursos de agua potable.
6. Exige, asimismo, que se establezca un sistema regulador eficaz que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la aplicación de sanciones por incumplimiento.
7. Dentro de la obligación de cumplir, los Estados deben adoptar acciones para asegurar que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre. Estas pueden comprender: la reducción o prevención de la extracción insostenible de los recursos hídricos, desvío o contención, así como la contaminación de las cuencas hidrográficas y sus ecosistemas; la vigilancia de las reservas de agua; la seguridad de que los proyectos de desarrollo no obstaculicen el acceso al agua potable; el monitoreo de las actividades que puedan afectar la disponibilidad de agua y la pérdida de biodiversidad; y mecanismos efectivos de respuesta para las situaciones de emergencia, entre otros.

3

Art. 3.

4

Art. 12

5

Art. 14 de la Ley N° 19.553 del 27 de octubre de 2017.

6

Art. 10 de nueva Ley, que modifica el Art. 22 de la Ley 16.858.

7

Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

8. Las estrategias y planes de los Estados deben basarse en los principios de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la justicia, en el marco de la independencia del poder judicial. La legislación sobre el agua debe incluir los mecanismos de vigilancia y los procedimientos de reparación y de recurso administrativo y judicial. Implican la construcción de indicadores referidos a los distintos componentes de agua adecuada (suficiencia, salubridad, aceptabilidad, asequibilidad y accesibilidad) y del establecimiento de niveles nacionales de referencia.
9. La Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Cambio Climático establece obligaciones específicas de los Estados para garantizar el efectivo goce del derecho a un ambiente sano. En su Principio 10 se establecen los derechos de acceso a la información ambiental, la participación social en los procesos de toma de decisiones relativas al ambiente, y el acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos para la prevención y resarcimiento de daños ambientales.
10. El Principio 15 de la misma Declaración obliga a los Estados a adoptar el criterio de precaución, indicando que la falta de certeza científica no debe ser argumento para impedir la adopción de medidas para la protección ambiental.
11. Dentro de las recomendaciones sobre derechos humanos realizadas al Estado uruguayo en materia de derecho al agua⁸, se ha sostenido que el Estado debe garantizar la vigilancia del impacto de las políticas públicas y de los proyectos de inversión a gran escala sobre el ambiente con miras a asegurar la protección y el uso sostenible de los bienes comunes, incluyendo la protección de la cantidad y la calidad del agua. Asimismo, debe asegurar la asignación de suficientes recursos humanos y financieros a las instituciones encargadas de la aplicación efectiva de la legislación y de las políticas relativas a la protección ambiental, así como facilitar mecanismos de coordinación interinstitucional en el diseño y ejecución de políticas públicas sobre desarrollo y ambiente.
12. Nuestro país ha sido pionero en la incorporación de derechos referidos al agua y a la protección del ambiente en la órbita constitucional⁹. Dichos derechos incluyen la participación de la sociedad civil en todos los aspectos

8

Relator Especial sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, 9/12/12.

9

Constitución de la República. Artículo 47.- La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. [La ley reglamentará](#) esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1) La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en:

a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.

b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiendo las razones de orden social a las de orden económico.

de planificación, gestión y control de recursos hídricos.

13. La Ley N° 18.610 Política Nacional de Aguas, reglamenta estos aspectos y establece la participación de la sociedad civil como actor fundamental en las políticas sobre recursos hídricos, ambiente y territorio (Art. 18). Asimismo, indica que la participación debe ser efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de dichos planes y políticas (Art. 19). Crea, a estos efectos, el Consejo Nacional de Agua, Ambiente y Territorio, los Consejos Regionales de Recursos Hídricos, y las Comisiones de Cuencas y de Acuíferos como órganos asesores para la gestión sustentable y la administración de los posibles conflictos por el uso del recurso.
14. El Art. 4° de la Ley N° 18.610 establece que las únicas aguas excluidas del dominio público estatal, de acuerdo a lo establecido constitucionalmente, son las aguas pluviales que son recogidas por techos y tanques y apoyadas en la superficie de la tierra. Estas no están contempladas en la presente reforma legislativa. Es decir que todas las aguas a las que refiere la nueva norma son de dominio público estatal.
15. El uso privativo de las aguas de dominio público con destino a riego y la posibilidad de que un concesionario pueda suministrarla a terceros ya estaba establecido en la Ley N° 16.858¹⁰, sin haber sido modificado luego de la reforma constitucional de 2004. Sin embargo existe una diferencia de escala en relación con la anterior norma, ya que se promoverán los Sistemas de Riego Multipredial, la construcción de embalses y represas de mayor porte, así como la participación de grandes inversionistas mediante contratos a largo plazo. Se introducen una variedad de actores privados en el manejo y comercialización de los recursos hídricos de dominio público en sus diferentes aspectos (extracción, almacenamiento y distribución del agua para riego, así como otros posibles usos).

Consideraciones sobre aspectos ambientales:

16. La presente reforma se basa en “la construcción de competitividad mediante la intensificación sostenible de nuestros recursos naturales”¹¹. Resulta claro que la misma busca objetivos estrictamente comerciales, y no de protección ambiental, sin perjuicio de los controles preexistentemente requeridos. La misma no establece cómo se asegurará la sostenibilidad de los recursos hídricos.
17. Se mantienen como requisitos para el otorgamiento de concesiones (Art. 1) “que exista agua disponible en

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere las disposiciones anteriores deberá ser dejada sin efecto.

2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

4) La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.

¹⁰

Ley 16.858. Art. 3: El uso privativo de las aguas de dominio público con destino a riego podrá ser otorgado por el Poder Ejecutivo en acuerdo con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, mediante concesión o permiso. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas podrá autorizar al concesionario o permisario a suministrar a terceros agua con destino a riego agrario.

¹¹

Poder Ejecutivo, MGAP, MVOTMA, MEF. Exposición de motivos del Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, 28 de marzo de 2016.

cantidad y calidad” y se establece la posibilidad de “reservar un porcentaje del volumen disponible para otros usos o fines”, en base a parámetros establecidos por el Poder Ejecutivo, sin mayores especificaciones ni restricciones. Si bien la norma anterior también presentaba debilidades en las definiciones conceptuales, la magnitud de los proyectos que se pretende impulsar en la actualidad exige mayores previsiones y alta exigencia de gestión de recursos hídricos¹². Se debería prever con mayor especificación, por ejemplo: la reserva de fuentes de agua para consumo humano; limitaciones en cantidad y calidad de superficies comprendidas; restricciones que aseguren la conservación de los ecosistemas fluviales, los cauces, los aspectos bióticos y morfológicos, la conservación del monte nativo y humedales, entre otras.

18. La construcción de embalses y represas conlleva la transformación de sistemas terrestres en acuáticos así como la modificación de los sistemas fluviales, con impactos ambientales diversos: cambios en la topografía del territorio, en la morfología y dinámica de los cursos de agua, así como en los procesos de erosión, transporte y sedimentación, produciendo fragmentaciones de los ecosistemas, impactos en los ciclos de vida de ciertas especies, impactos en las condiciones físicas y químicas, afectaciones biológicas nocivas (ej., cianobacterias), pérdida en la biodiversidad, etc.¹³.
19. La reforma se basa en un mayor “aprovechamiento” del agua, sin considerar que el agua dulce que es retenida en ciertas áreas, se limita en otras (especialmente aguas abajo de las represas), generando alteraciones en el ciclo hidrológico, no siempre predecibles. Otros efectos pueden darse por la generación de inundaciones en regiones aguas arriba de la represa.
20. Ciertos actores privados (y en base a criterios estrictamente comerciales) pasan a tener control sobre los sistemas fluviales (ríos, arroyos, etc.), es decir sobre la cantidad, calidad y disponibilidad de agua dulce, generando afectaciones ambientales no previstas y competencia por el recurso.
21. La exposición de motivos del Poder Ejecutivo presentada con el proyecto de ley señala: “con respecto a la posibilidad de otorgar nuevos permisos para toma directa en cauces existentes (ríos, arroyos y lagunas), en varias cuencas ya se han agotado los caudales autorizables, lo que refuerza la idea de que el crecimiento del riego en el futuro deberá basarse fundamentalmente en la construcción de reservas de agua”¹⁴. En la discusión del proyecto de ley dentro de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Cámara de Senadores, se manejó que “los cursos de agua en las zonas agrícolas no están agotados desde el punto de vista hidráulico, pero la autoridad de aguas no tiene capacidad de otorgar más concesiones porque la cantidad de agua que hay disponible, sin afectar el caudal ecológico, ya está concedida”¹⁵. Esto reafirma la idea de la búsqueda de la intensificación en la explotación del recurso, lo que debería exigir previamente, entre otros aspectos, el desarrollo de la investigación científica interdisciplinaria sobre el mismo.
22. Se agregan en el objeto de las SAR, el drenaje y conducción de las aguas. Resulta necesario establecer especificaciones y restricciones sobre esto, de modo de evitar impactos en la dinámica hidráulica de la cuenca¹⁶.

¹²

Para tener una idea de la dimensión del problema, recientemente se presentó públicamente un proyecto de riego multipredial en el Departamento de Colonia que apunta a regar 40.000 hectáreas de campo (Fuente: <http://www.todoelcampo.com.uy/hoy-presentan-proyecto-de-riego-multipredial-en-colonia-15?nid=30350>).

¹³

Un análisis más detallado de estos aspectos se encuentra en el documento elaborado por la Sección Limnología del Instituto de Ecología y Ciencias Ambientales de la Facultad de Ciencias de la UdelaR, 2016.

¹⁴

Poder Ejecutivo, MGAP, MVOTMA, MEF. Exposición de motivos del Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, 28 de marzo de 2016.

¹⁵

Ministro Tabaré Aguerre en sesión del día 06/10/16 de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de Cámara de Senadores. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/129008>

¹⁶

23. Se habilita la conducción del agua a través de los cursos naturales hacia los predios a regar (Art. 16), lo que significa una intervención a nivel de todos los cursos de la cuenca, con impactos en los ecosistemas, en la calidad del agua, en la adaptación de las especies animales y vegetales por los cambios en la temperatura y nutrientes, cambios en la morfología y dinámica de los cursos de agua, erosión, etc. En adición, no se establece cómo se autorizará y/o condicionará dicho uso ni su monitoreo.
24. La alteración del régimen hidrológico natural mediante represas conlleva la modificación de la cantidad y de la calidad del agua (en cuanto a transparencia, presencia de nutrientes y de oxígeno, etc). No solamente se afectan los cursos de agua superficial (ríos, arroyos, etc.), sino también el agua subterránea, debido a las modificaciones que se generan en los procesos de infiltración y en las áreas de recarga de acuíferos.
25. El desarrollo de embalses y represas, así como los procesos de drenaje y conducción asociados, no solamente generan impactos ambientales diversos, sino también limitaciones directas e indirectas sobre la disponibilidad de agua para consumo humano, tanto desde sus fuentes superficiales (obtenida desde ríos y demás) como subterráneas (obtenida mediante pozos de agua).

Consideraciones sobre aspectos productivo-comerciales:

26. En la medida en que las alteraciones que se van a producir sobre el régimen hidrológico, con la aplicación de la presente ley, son impredecibles, ciertos productores podrán verse privados de la disponibilidad de agua de escurrimiento superficial con la que cuentan hasta el momento, así como otros se podrán ver afectados con inundaciones en sus predios.
27. Si bien en el informe realizado por el Poder Ejecutivo¹⁷ se manejó que van poder acceder al riego los productores que individualmente no podrían hacerlo, las obras que se pretenden impulsar, así como el acceso al agua derivada de las mismas, implican grandes costos. Por lo tanto, los que cuenten con mayor disponibilidad de recursos económicos son los que podrán generar sistemas que los favorezcan y minimizar los impactos ambientales sobre sus territorios particulares.
28. El mismo informe cuenta con que participarán los actores agrícolas que “tengan la capacidad de pagar por un servicio de tal calidad”. No está claro qué relación tendrán dichos emprendimientos con los productores que prefieran seguir utilizando la toma directa de las mismas fuentes abarcadas por las obras.
29. Se señala que represas de pequeño y mediano tamaño, ya existentes en el país, no han sido utilizadas o no fueron efectivas¹⁸. Por lo tanto no es posible asegurar que las represas *per se* contribuyan al aumento de la competitividad del sector agropecuario, como se busca con la presente reforma, sin adecuadas evaluaciones y análisis que tengan en cuenta la multiplicidad de variables implicadas.
30. El Art. 3 de la nueva ley, que modifica el Art. 12 de la Ley N°16.858, incluye las Asociaciones Agrarias de Riego (AAR) y habilita expresamente la participación de entidades o fondos extranjeros. Las Sociedades Agrarias de Riego pasan a ser integradas no sólo por productores, sino por cualquier persona física o jurídica interesada, incluso indirectamente, en el uso de agua para riego.

REDES- Amigos de la Tierra; Achkar, Marcel. Análisis del Proyecto de Ley de Riego. Disponible en:
https://www.redes.org.uy/wp-content/uploads/2017/02/Analisis_ley_riego.pdf

¹⁷

Poder Ejecutivo, MGAP, MVOTMA, MEF. Exposición de motivos del Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo,
 28 de marzo de 2016.

¹⁸

Poder Ejecutivo, MGAP, MVOTMA, MEF. Exposición de motivos del Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo,
 28 de marzo de 2016.

31. La modificación del Art. 14 (Art. 5) establece la posibilidad de que las AAR y las SAR suspendan, como sanción, el servicio de riego a sus socios para la zafra siguiente, lo que estaba prohibido en la ley anterior para las SAR. Por lo tanto impone condiciones más desventajosas para los productores en términos comparativos. Si bien no se podrá privar a los miembros del caudal de agua del que gozaban previo a la existencia de las obras, la definición de la línea de base puede ser objeto de controversia, teniendo en cuenta la variabilidad en el sistema hidrológico.
32. Los productores deberán comprometerse en contratos de largo plazo (plazo que no está especificado en la ley, pero deberá ser adecuado a los intereses de los inversionistas para que su financiación les resulte atractiva¹⁹, incluso en caso de fraccionamiento o enajenación de la tierra²⁰), lo que deja poco lugar para la reconversión productiva y para la adaptación a las fluctuaciones socio-económicas.
33. El informe que presenta el Proyecto de Ley indica que “el Poder Ejecutivo se ha propuesto una política nacional de expansión del riego en el marco de una intensificación sostenible de la producción”²¹. Agrega que “el dinamismo del riego en los últimos años se debe principalmente a la expansión del área irrigada en agricultura extensiva de secano (grano y forrajeros), y luego en pasturas”. En la discusión en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Cámara de Senadores²² se manejó además que los altos costos de los paquetes tecnológicos que se utilizan actualmente (fundamentalmente para cultivo de maíz y soja transgénicos) exigen poder tener control sobre la variable de la disponibilidad de agua para riego, ya que de lo contrario, los riesgos de depender exclusivamente del agua de lluvia son muy altos considerando el monto de la inversión en los demás aspectos (semillas, fertilizantes, servicios, etc.). Con estas afirmaciones se cuestiona la viabilidad económica de los cultivos transgénicos, la que se resolvería exclusivamente en base a la intensificación de la explotación del agua dulce.
34. La nueva Ley en su Art. 1 establece la posibilidad de que se destine parte del volumen disponible de agua para otros usos o fines además del de riego. La modificación del Art. 13° de la Ley N° 16.858 añade explícitamente al objeto de las AAR y las SAR la generación de energía eléctrica de fuente hidráulica. La modificación del Art. 21 incorpora aspectos comerciales, con la vinculación al Mercado Mayorista de Energía Eléctrica. Por lo tanto, la nueva ley habilita el uso del agua de dominio público para la generación y venta mayorista de energía eléctrica por particulares. Se considera que este es un aspecto clave, si bien ha pasado desapercibido en la discusión pública y sus posibles consecuencias deben ser debidamente analizadas.

Consideraciones sobre aspectos de gestión institucional:

35. El Art. 22 de la Ley N° 16.858 suponía al Estado (Poder Ejecutivo y Gobiernos Departamentales) como ejecutor de las obras hidráulicas, estableciendo un precio para los usuarios/propietarios beneficiados en función de los gastos de explotación, conservación y administración, fijado por el Poder Ejecutivo. La reforma, en cambio, supone una ejecución privada, estableciendo un gravamen de común acuerdo entre los propietarios para cubrir los servicios del sistema de riego, que se constituirá en escritura pública y se inscribirá en el Registro de la Propiedad Sección Inmobiliaria (Art. 10).
36. El Poder Ejecutivo fijará el canon, que será objeto de percepción por las SAR, lo que permite a éstas la

¹⁹

Sesión del día 06/10/16 de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de Cámara de Senadores. Disponible en:
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/129008>

²⁰

Art. 10 de la Ley N° 19.553 del 27 de octubre de 2017.

²¹

Poder Ejecutivo, MGAP, MVOTMA, MEF. Informe del Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, 28 de marzo de 2016.

²²

Sesión del día 06/10/16 de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de Cámara de Senadores. Disponible en:
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/129008>

especulación financiera a partir de dicho beneficio.

37. Se prevé además la existencia de Operadores de Sistemas de Riego para gestionar las concesiones otorgadas, cediendo el manejo de los recursos hídricos a empresas externas a la producción y a la propiedad de la tierra, lo que supone una orientación centrada en la maximización de la ganancia a corto plazo, más que en el mantenimiento del recurso.
38. A través del Art. 14 de la nueva ley se incorpora un agregado a la Ley N° 18.786 de Participación Público Privada, incluyendo en ésta las obras hidráulicas para riego. El Art. 15 permite resguardar los beneficios fiscales de las AAR y las SAR y trasladarlos a sus miembros, aplicándolos a otros giros.
39. Por otro lado se produce un cambio en el rol del Estado, excluyendo al Poder Ejecutivo y a los Gobiernos Departamentales de la participación directa en la ejecución de obras hidráulicas y fijación de precios, así como de la explotación, conservación y administración del recurso²³.
40. No se especifica cuáles son las sanciones que podrá aplicar el Estado ante el incumplimiento de las obligaciones de las AAR y las SAR frente al mismo (por ejemplo por no pago de obligaciones fiscales y cánones, producción de daños ambientales y/o en la calidad del agua, etc.), máxime teniendo en cuenta que se trata del uso de un bien de dominio público. Tampoco se prevén los controles que se establecerán sobre los Operadores de Sistemas de Riego.
41. La exposición de motivos del Poder Ejecutivo señala que “los principales factores limitantes del desarrollo de proyecto de este tipo están relacionados con las modalidades de financiamiento y los arreglos institucionales durante la preparación, la promoción y la gestión del proyecto”. Si por “arreglos institucionales” se entiende el control por parte del Estado y éste es visto como una limitante (más que como una garantía), cabe cuestionarse cómo el Poder Ejecutivo podrá cumplir todas las funciones encomendadas en la propia ley (evaluación de los planes de uso de suelos y de aguas, determinación de parámetros de cantidad y calidad de agua así como de caudales ambientales, autorizaciones ambientales, autorización de los programas de operación, coordinaciones interministeriales, etc.) además del control y monitoreo.
42. No se contempla ninguna instancia de participación social de acuerdo a lo establecido por la normativa vigente. No aparecen considerados los Consejos Regionales de Recursos Hídricos ni las Comisiones de Cuenca, de modo de asegurar la participación social en las políticas de recursos hídricos tal como establece la Ley 18.610. En la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Cámara de Senadores se nombró como único agente en la gestión de conflictos a las Juntas Regionales Asesoras de Riego. Tampoco se contemplan otros actores, como ser las Mesas de Desarrollo Rural, etc.
43. No queda clara la vinculación entre los proyectos presentados y los diferentes instrumentos de Ordenamiento Territorial en sus distintos niveles. Tampoco se preve la participación de los gobiernos departamentales en las autorizaciones y controles correspondientes, incluyendo la coordinación interdepartamental para el caso de cuencas que lo requieran.
44. No están claras las instancias de atención de conflictos de uso, que puedan darse entre distintos actores así como entre productores (por ejemplo por limitaciones en el uso de cursos de agua, las servidumbres de paso, vertido de efluentes contaminantes, afectaciones a la propiedad privada por cambios en la topografía y morfología de cursos de agua, generación y/o alteración de zonas de inundación, etc.). De esta manera el único espacio para la solución de controversias parece ser la vía judicial, lo que implica que debe existir una estructura preparada para el incremento y atención de conflictos territoriales.

23

Art. 10 de nueva Ley, que sustituye el Art. 22 de la Ley 16.858.

Conclusiones y recomendaciones:

La presente modificación legislativa apunta a una intensificación en la explotación de los recursos hídricos para el aprovechamiento de agua dulce por el sector agroexportador, con fines de riego a gran escala. Incluye otros posibles usos, como la generación y comercialización de energía hidroeléctrica. Promueve la asociación entre productores con capacidad de inversión y la participación de actores financieros externos, mediante la profundización de beneficios fiscales y el establecimiento de contratos de largo plazo para la comercialización de servicios de extracción, almacenamiento y distribución de agua, a partir de la construcción de embalses y represas de mayor porte.

Su aplicación 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.

La protección del ambiente es de interés general y forma parte de los derechos humanos fundamentales que el Estado debe salvaguardar. Las precauciones ambientales para el otorgamiento de concesiones para el uso de agua con fines de riego resultan insuficientemente definidas en la nueva ley, dada la magnitud de los proyectos que se pretenden impulsar. Es necesario asegurar un sistema de evaluación ambiental y de monitoreo en base al principio precautorio.

En la medida en que el agua utilizada para riego se trata de agua dulce, al igual que el agua para consumo humano, si no se realizan restricciones en cuanto a reservas de agua potable y protección de los recursos hídricos, se podría estar incumpliendo a mediano plazo el carácter prioritario del abastecimiento de agua potable a la población, establecido por la normativa internacional y plasmado en el Art. 47 de la Constitución de la República.

La incorporación de una variedad de actores empresariales y financieros en la gestión de los recursos hídricos, así como la posibilidad de que se utilice el agua con otros fines distintos al de riego, exige al Estado la adopción de criterios, políticas y acciones que aseguren la sostenibilidad del recurso para las generaciones presentes y futuras, así como la primacía de los fines sociales en el uso del agua por sobre los económicos.

Por último, se considera que si el modelo de producción agropecuaria que se viene impulsando ha resultado en grandes requerimientos de inversión y alto nivel de riesgo, como se ha fundamentado en la presente reforma, resulta necesario evaluar la viabilidad económica de dicho modelo en su aplicación, así como la viabilidad ambiental y social del mismo (debido a las afectaciones actuales ya demostradas sobre la salud humana y el ambiente²⁴). Es necesario reorientar la legislación y las políticas hacia el desarrollo de modelos alternativos de producción, sustentables económica y ambientalmente, en lugar de intensificar la explotación de un bien natural de dominio público esencial para la vida.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo se pone a disposición para colaborar en la promoción de espacios de participación y diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad sobre los asuntos referidos al ambiente y al agua, así como a acompañar a las instituciones del Estado en los procesos de incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas ambientales y de desarrollo.

En suma, es fundamental que el ordenamiento jurídico contemple los estándares internacionales sobre derechos humanos relacionados al agua y al ambiente. Para ello se recomienda:

A- Garantizar la participación de la sociedad civil en todos los aspectos de la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, más allá de las Juntas Regionales Asesoras de Riego, especialmente a través de la inclusión y fortalecimiento de los Consejos Regionales de Recursos Hídricos y las Comisiones de Cuenca.

B- Asegurar la protección de fuentes de agua potable, así como la reserva de fuentes alternativas, con una visión de largo plazo.

24

Bozzo, Alexandra, et al. 2017.

- C- Establecer restricciones precisas en cuanto a cantidad y calidad de la superficie a abarcar en los planes de uso de suelos y aguas para riego como forma de minimizar impactos ambientales a nivel de cuenca, promover la conservación de la biodiversidad, proteger los ecosistemas ribereños (incluyendo monte nativo y humedales).
- D- Incluir evaluaciones ambientales que prevean mecanismos efectivos de respuesta ante situaciones de emergencia con alto nivel de impredecibilidad.
- E- Desarrollar estrategias de control y monitoreo ambiental, incluyendo la coordinación interinstitucional y la participación de la sociedad civil.
- F- Impulsar la investigación científica interdisciplinaria para la protección del agua y del ambiente, incluyendo la construcción de indicadores sobre los distintos componentes de cantidad y calidad de agua, medición de caudales ambientales, etc.
- G- Prever espacios para la solución de controversias debido a conflictos de uso y demás, que garanticen el acceso a la justicia en el amplio sentido del término.
- H- Establecer sanciones claras y efectivas de distinto tipo hacia quienes incumplan con la normativa, especialmente con miras a impedir la especulación financiera en base a los recursos hídricos y asegurar la protección ambiental, incluyendo la calidad, cantidad y disponibilidad de agua potable.
- I- Producir y publicar información clara y precisa relativa al agua y al ambiente.
-