

DERECHO AMBIENTAL LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE CALIDAD DE AGUAS (*)

por

*Gastón Casaux (**)*

Sumario

I. Antecedentes. Principios esenciales. El criterio general de Naciones Unidas. La costumbre en Uruguay. **II. Competencias nacionales.** Código Civil. Código Penal. Código Rural. Código de Aguas. Ley 13.667 de 18-6-68 sobre Suelos y Aguas y su modificativa decreto-ley 15.239 de 23-12-81 o Ley de Suelos. Ley de Riego N° 16.858 y reglamentación posterior. Ministerio de Transporte y Obras Públicas (Dirección de Hidrografía), Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Dirección de Suelos y Aguas), Ministerio de Medio Ambiente (DINAMA), Ministerio de Salud Pública (Ley 9.202 de 1934), Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección de Asuntos Internacionales), Ministerio de Industria y Energía (Dirección de Minería y Geología). Municipios. Obras Sanitarias del Estado (OSE). Universidad de la República. **III. Panorama jurídico de la región.** Tratados internacionales. Normas Mercosur. Derecho Ambiental y Obras de la zona. Pasivo y activo del Mercosur. El Derecho Comparado. **IV. Conclusiones.** La importancia económica, jurídica y ambiental del agua. Las diferentes legislaciones y su trascendencia para el desarrollo. El recurso agua como fuente de poder. **V. Bibliografía.**

I. ANTECEDENTES

El Derecho de Aguas es, sin dudas, un fenómeno contemporáneo. No porque la legislación no lo abordara con anterioridad, sino porque no había tenido durante siglos la especialidad de la que ahora es objeto. Goza de un privilegio rara vez reiterado. En efecto, sus raíces se remontan, jurídicamente hablando, al Derecho Agrario, del cual dimana naturalmente. Es, sin dudas, su fuente primaria, y como ejemplo podemos citar, aunque lo desarrollaremos líneas abajo, el caso de nuestro Código Rural (tanto el de 1875, redactado por Joaquín Requena, como el de 1942, prolijado por Daniel García Acevedo), quien dispuso durante largos años de dos ámbitos claramente divididos y hasta no conectados entre sí: por un lado, la legislación agraria –generalmente la cuota menor de artículos– y por otro, la legislación de aguas,

(*) Conferencia dictada en el Congreso Internacional de Aguas, celebrado en Montevideo entre el 3 y el 5 de noviembre de 1998, patrocinado por la IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), FEPALE (Federación Panamericana de Lechería) y las Naciones Unidas.

(**) Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Doctor Agregado de la Universidad de la República. Consultor de Naciones Unidas.

abundante, intensa, excesiva para un código que se preciaba de regular la realidad agropecuaria. Ese fue nuestro panorama hasta que en 1979 nos dimos un tomo separado, un brazo nuevo, una disciplina que nacía tardíamente a través de un cuerpo normativo uniforme –el Código de Aguas– que tenía frente a sí la ardua tarea de poner en orden un horizonte plagado de superposición de competencias, lagunas jurídicas que había que integrar y adecuar.

Este novel Derecho de Aguas que en el Uruguay tiene apenas veinte años, es atravesado horizontal y transversalmente por otras ramas jurídicas preexistentes: el Derecho Agrario, ya indicado, el Derecho Internacional (el que le aporta muchas novedades, intereses, obras y realidades de otras comarcas y lo obliga a estar permanentemente al día (como por ejemplo instaurar el Día Mundial del Agua el 22 de abril o el primer sábado de octubre el Día Interamericano del Agua), los Derechos Humanos (en cuya esfera de competencia ingresa *sine die* al evocar manifestaciones del ser humano como son el derecho a la vida, el derecho a la alimentación, el derecho a gozar de una salud equilibrada, el derecho a un entorno perfectible, todos elementos que directa o indirectamente avala la Constitución de la República), el Derecho Ambiental (el más joven de los que inciden en el Derecho de Aguas, con su cuota de responsabilidad en el mantenimiento de los recursos naturales renovables, la conservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible, el manejo de los delitos ambientales, el daño ambiental, etc.).

Respecto a estos dos últimos se entremezcla un síndrome de fin de siglo: las inundaciones. Este fenómeno natural pero de responsabilidad del hombre (en sus causas e inicio, en su previsión, en su *laissez faire* al permitir el reasentamiento en los mismos lugares inundables de las poblaciones desalojadas por el agua, en no educar preferentemente a los civiles que sufren estas consecuencias tan cíclicas y de momento tan inasibles, en analizar con detenimiento el porqué, el cómo y el desvío del poblador hacia zonas altas o fuera de peligro. Hoy, las Naciones Unidas, a través de OPS/OMS en un muy serio estudio de mitigación de desastres naturales en sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario, pretende exponer todos estos parámetros sobre el teclado y apuntar a su factible erradicación. Así, la inundación es detectada como un fenómeno natural complejo, con las siguientes características:

1) Es una amenaza en la cual se conjugan:

Fenómenos climáticos (precipitaciones, tipos de vegetación, temperaturas, estaciones del año, humedad del suelo, áreas afectadas). Fenómenos fisiográficos (tipos de suelo, filtraciones, condiciones de aguas subterráneas, tipos de cuencas, drenajes). Fenómenos humanos (desidia, falta de evaluación de casos anteriores, poca insistencia en la educación preescolar, política nacional y municipal de viviendas coordinada y prohibitiva en zonas inundables).

2) Es un riesgo permanente, ya que han variado sustancialmente las condiciones de lugar, época y tiempo donde las estaciones no se condicen con las costumbres celebradas y mantenidas por los pueblos desde épocas inmemoriales.

3) El agua es poder, la inundación es un poder perdido, es una flaqueza del sistema que minimiza la riqueza natural y apareja enfermedades, costos económicos, vidas humanas y atraso tecnológico.

4) Es un daño para las generaciones, que implica violencia doméstica, habitacional, pérdida de calidad de vida, deterioro de las condiciones ambientales, desmejoramiento de la

calidad del suelo por arrastre, contaminación del agua potable, retroceso en el desarrollo económico de las naciones (energía, mezcla de sedimentos, comunicaciones, destrucción de obras hidráulicas, caminería, migración campo/ciudad).

El Derecho de Aguas posee, entonces, hoy por hoy, las herramientas que se dio la misma sociedad para afrontar con éxito estos desafíos.

La evaluación del peligro en la región es esencial para estimar los daños y apreciar la vulnerabilidad en los componentes del riesgo. Para el caso de las inundaciones, pese a existir modelos analíticos especiales para anticipar precipitaciones y crecidas, la información de lo ocurrido en el pasado es de enorme validez para no reiterar errores. El pronóstico sobre el nivel de agua en el cauce de los ríos es habitual y puede ser formulado por expertos públicos (universidades, marina, municipios) o privados. El riesgo hidrológico es manejable, no sé si totalmente predecible. Las lluvias extraestación del fenómeno del Niño han dado una pauta del camino a seguir y las transformaciones de la naturaleza en el último decenio lo confirman.

El agua ha sido consuetudinariamente un elemento de navegación y los antiguos así lo documentaron. También es concebida como un medio de vida para las especies animales y vegetales.

Con el advenimiento de la agricultura, el hombre la incluyó como factor de productividad de la tierra, riego, abastecimiento y abrevadero. Sin contar su alta incidencia en la industria en general.

Pero en los últimos tiempos ha adquirido un valor diferente: su ambivalencia. Su notoria escasez en algunos sitios o simplemente su inexistencia finisecular opuesta a la abundancia en determinadas regiones del globo sin control, previsión o manejo. Por fortuna el Uruguay ha estado siempre de este lado de la ribera. Pero ello no significa complacencia. Las Naciones Unidas han implementado un conjunto de medidas que impulsan acentuar la responsabilidad de los gobiernos, las ONG, los municipios, las universidades, en dos aspectos bien definidos: 1) la conservación y protección de los recursos hídricos, y 2) el abastecimiento racional de agua potable a las crecientes metrópolis ante el acelerado proceso de urbanización, esencialmente en América Latina.

En 1992, luego de la declaración de La Habana, la OPS, la AIDIS (Asociación de Ingeniería Sanitaria y Ambiental) y la CWWA (Asociación Caribeña de Agua y Aguas Residuales) convinieron en celebrar anualmente el primer sábado de octubre el día Interamericano del Agua. Desde ese momento los temas fueron relación entre agua y salud (1993), agua y medio ambiente (1994), preservación del agua como patrimonio de la comunidad (1995), cuidado del agua en relación con la vida (1996), calidad del agua y la salud colectiva (1997) y agua potable como esfuerzo de todos (1998). Ello ha motivado la movilización de grupos humanos interesados con la meta puesta en la firme concientización de la comunidad de que el recurso agua, escaso y abundante, es esencial para la continuidad de la vida en el planeta. El horizonte de la humanidad debe tender al agua segura.

En estos años, el agua ha variado y ampliado sus fines. Se le ha incorporado una actividad cada vez más exigente: el agua para recreación, con los consiguientes abusos y excesos. Ello significa que no sólo será de uso industrial, rural, local, comercial o familiar, sino que

ahora conlleva más y más exigencias, por ende deberemos ser menos tolerantes en su desuso. El manejo del agua comienza a ser atisbado como una responsabilidad del Estado. Incluso en los mecanismos de gobierno departamental o local, la construcción de nuevos y lejanos colectores, el desvío de aguas residuales, la modernización de la red cloacal, el gravar con tasas diferenciales el consumo de agua domiciliaria, la creación en las complejas estructuras municipales de áreas exclusivamente dedicadas al tema aguas ha sido una constante en la última década en el Uruguay. Se ha transformado en uno de los puntos de fricción o de acercamiento de mayor relevancia entre el municipio y el contribuyente. A ello contribuyó grandemente la calidad de nuestras aguas, hartó diferente a sus semejantes del resto del continente. En buen romance, el ciudadano uruguayo y el ciudadano metropolitano comenzaron a valorar este nuevo recurso tan conocido pero tan poco apreciado.

De allí a un estudio clave del fenómeno: la vigilancia de la calidad del agua. Como bien común, como bien indivisible de la comunidad, deberemos asegurarnos que todos comprenden el riesgo y a la vez que todos coadyuvan a su mantenimiento y real aprovechamiento racional. De poco serviría una excelente legislación si el ciudadano no interpretara sus señales. Por ende, la labor educativa debe ser constante, a todo nivel (desde primaria a la universitaria), desde la productiva a la crediticia, desde la industrial a la domiciliaria. No sin antes fomentar el principio asociativo tan caro a las normas jurídicas, donde el hombre, junto a sus semejantes, puede colectivamente solucionar, prever y diseñar políticas en las más diversas disciplinas. En el Derecho de Aguas es esencial.

Contar con agua de calidad, inocua, apta, segura, y como dice la OPS microbiológicamente salubre. En ella inciden negativamente muchos factores pero uno de los primordiales es la utilización de plaguicidas, herbicidas, etc., conocidos como agrotóxicos, que contaminan en aras de una mejor actividad agrícola.

Debemos por lo tanto minimizar sus efectos y hasta su masiva e indiscriminada aplicación.

Como primera gran reflexión, el valor del agua radica en que cada vez más personas puedan emplearla para fines provechosos.

En segundo término, el agua y la salud como un todo indestructible, deben tener fuentes de abastecimiento satisfactorias y permanentes.

En tercer lugar, es el logro de una comunidad, del conjunto de los individuos asociados e informados.

En último término, el ser humano debe acostumbrarse a manejar color, olor, sabor, origen y manejo del agua que tiene a su alcance.

II. COMPETENCIAS NACIONALES

A) Códigos

1) En el Código Civil (vigente desde 1868), el tema aguas es tratado directa o tangencialmente en varios de sus capítulos, a saber: en el título I, libro II (De los bienes y del dominio de la propiedad) se prevé en el art. 478 que son bienes de uso público o propiedad del Estado "los puertos, las ensenadas, las costas, los ríos, arroyos en todo o parte de su

curso, sus riberas, el agua corriente aun de los ríos no navegables en cuanto al uso para las primeras necesidades de la vida, los puentes, canales y demás obras públicas...”; por el art. 479 se dispone que “el uso y goce para el tránsito, riego, navegación, etc., corresponde a los particulares... y todos los bienes nacionales de uso público estarán sujetos a disposiciones de este Código, el Código Rural y las reglamentaciones que se promulguen sobre la materia...”; por el art. 486 el “dominio” es el derecho de gozar y disponer de una cosa arbitrariamente, no siendo contra la ley o derecho ajeno. Este derecho implica disponer de todos los frutos que provienen de ese derecho, servirse de ese derecho y cambiar para mejorarlo. También significa poder impedir que los demás se sirvan de él, de reivindicarla de cualquier poseedor y enajenarla en todo o en parte, concediendo a otros los derechos que desee. Por el art. 489 se establece que el dominio o propiedad se considera como una calidad inherente a la cosa, como un vínculo real que la liga al dueño y que no puede deshacerse sin un hecho de éste.

En el Título XV (de las servidumbres, art. 558 y ss.), este es un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio, denominándose predios sirviente y dominante respectivamente. Existen diversos tipos, como ser de paso, de medianería, de demarcación, de desagües y de aguas. Este último, llamado “servidumbre de aguas”, fue totalmente derogado y perfeccionado por el actual Código de Aguas que analizaremos más adelante.

Finalmente, en el Libro III (De los modos de adquirir el dominio, ocupación, hallazgo, invención, accesión) cuando Narvaja comenta los diversos modelos de accesión, enumera detalladamente el aluvión (art. 752), propiedad aguas abajo (art. 753), formación de islas (art. 754 y ss.).

2) En el Código Rural (el primero vigente desde 1875 hasta 1941 y el segundo –el actual– desde 1942 en adelante) se daba y dio un fenómeno excepcional: la estructura edilicia del Código era de un tercio de normas agrarias y dos tercios de normas vinculadas a las aguas. Significaba en buen romance que de artículos útiles para el agro se dispensaban apenas poco más de doscientos y el resto se dedicaba al agua. Pero lo importante a destacar es que nunca fue afectado el principio de la existencia de normas jurídicas de aguas en el Código Rural, rigieron por más de 104 años unidos los dos temas hasta la sanción de una disposición específica que se desprendía definitivamente de lo agrario. Visto con la óptica de hoy día, cómo era posible que nadie hubiera atisbado la solución (que advendrá posteriormente con el Código de Aguas en 1979).

3) En cambio, en el Código Penal (elaborado por Irureta Goyena y sancionado en 1934) la semántica es mucho más breve pero se instala básicamente en un capítulo que consideramos medular: Delitos contra la salud pública. Allí, en los artículos 218 a 226 se enumeran algunas situaciones contrarias al orden público y a los derechos de los demás ciudadanos. Cabe consignar que este título fue intensamente modificado por el decreto-ley 14.294 de 1974, que sancionó nuestra primera Ley de Estupefacientes, que ahora, a fines de 1998, acaba de ser actualizada por otra norma mucho más compleja pero que aun no fue promulgada. A guisa de ejemplo, se encuentran entre los delitos contra la Salud Pública el “envenenamiento o adulteración de aguas, en forma peligrosa para la salud, con o sin lesión efectiva...”, “el envenenamiento culpable de aguas públicas, etc...”. En todos los casos, y a diferencia de la legislación del siglo pasado, la pena será castigada con penas de penitenciaría.

4) Finalmente, en el Código de Aguas (sancionado a fines de 1978 pero comenzando a regir el 1-3-79 por decreto-ley 14.859), la legislación comenzó a perfeccionarse y diríamos, a consolidarse.

En efecto, se produce un mantenimiento, una adecuación, una unificación y una tecnificación en un nuevo cuerpo normativo.

Se suprime en el Código de Aguas los dos tercios a que aludíamos *ut supra* y ahora el Código Rural –aunque bastante *demodé* en algunos puntos– conserva una seriedad mayor y hasta una lógica que la anterior estructura presentaba.

El riego pasa a ser un mundo aparte tal como lo enunciaba la tradición española y que preparará la posterior legislación especial que se dictará en 1997. La autoridad competente se bifurca en la central que será siempre el Poder Ejecutivo y una subsidiaria, la cual, con muy buen criterio, el legislador no asignó concretamente a un ministerio, sino que deja abierta la puerta para que el órgano de la Administración Central que se disponga (lo será Transporte y Obras Públicas a partir de 1979 y lo será luego Medio Ambiente a partir de 1990) haga las veces de distribuidor y asignador de derechos y obligaciones.

Las Comunidades locales o zonales quedan eliminadas pero se incorporarán con la Ley de Riego del año pasado. Respecto a la Autoridad de Aguas, como decíamos al principio, el Ministerio competente tendrá variantes aun dentro de la Administración Central (p. ej. a veces, según la temática específica, será la División Suelos y Aguas del MGAP, otras será la Dinama del Ministerio de Medio Ambiente, en otras será la Dirección Salud del MSP, como ocurre a partir de 1998 con la inscripción y regulación de las comunidades de regantes por la ley de 1997), sin perjuicio de las geográficamente aptas Intendencias Municipales (las cuales no ven cercenadas sus atribuciones previstas por la ley 9515 de 28-10-35). A la vez, el ingreso en 1952 por ley 11.907, del único servicio descentralizado competente, las Obras Sanitarias del Estado (OSE), que detenta un tipo de asignación jurídica muy peculiar, como se verá.

El Código de Aguas, lejos de complicar el panorama, aporta algunas soluciones y despeja varias dudas al respecto.

Así, se establece un enfoque de las aguas preponderantemente nacional con hincapié en una adecuada distribución de los recursos hídricos dado nuestra estructura territorial y la distribución de la población. En segundo lugar se planifica la política de aguas comandada por el Poder Ejecutivo, con medidas como ser decretos, reservas, otorgamiento de prioridades, permisos, suspensiones y concesiones. En tercer término un elemento que puede parecer menor pero que jurídicamente es de vital importancia, es la solemnización de los actos vinculados a los otorgamientos y permisos al incorporarse un registro con todo su poder de eficacia y publicidad. En cuarto lugar, la división de responsabilidades entre el Estado, los productores y el deber cívico de todos los habitantes del país, en una decisión que se adelantó en diez años a lo que hoy mencionamos con holgura y conocimiento, como lo es el desarrollo sostenible.

En quinto lugar, el carácter temporal de las concesiones, con lo que el dominio público que se establecía en el Código Civil se ve reafirmado y protegido. El particular podrá utilizar pero la propiedad y la potestad siempre estarán en manos del Estado.

B) Leyes especiales

* La Ley Orgánica de Salud Pública 9.202 de 12-1-34, al crear dicho inciso del Presupuesto Nacional, incluye dentro de sus importantes cometidos, en el art. 2º inciso 1º, "... la adopción de todas las medidas que estime pertinentes para el mantenimiento de la salud colectiva... dictando todos los reglamentos y disposiciones necesarios para ese fin primordial"; en el inc. 4º, "el MSP ejercerá sobre los municipios la superintendencia en materia sanitaria"; en el inc. 7º "ejercer la policía higiénica de los alimentos y atender y contralorear el saneamiento y abastecimiento de agua potable en el país"; por el inc. 9º "propender por todos los medios a la educación sanitaria del pueblo"; por el inc. 10 tendrá opinión previa y preceptiva en la suscripción de tratados internacionales sobre salud, compartiendo la firma del mismo con el Canciller; y por el inc. 11 "hacer formar y mantener la estadística sanitaria nacional". En el art. 6º se establece que las intendencias coadyuvarán, dentro de sus respectivas jurisdicciones, al cumplimiento de las decisiones tomadas por los organismos centrales del MSP.

* Ley 9.463 de 19 de marzo de 1935 por la cual se crea el Ministerio de Ganadería, y Agricultura. En ella, que ha sufrido incontables modificaciones y actualizaciones, se incluye desde el origen la competencia de aguas, reafirmada según decreto 574/74 de 12 de julio de 1974, denominado de Reorganización Ministerial, como p. ej. en el art. 11 literal 5º "conservación, mejora y recuperación de suelos, riego, drenaje y el aprovechamiento de aguas a los fines agropecuarios"; por el literal 9º "el régimen de caza, pesca y caza acuática en las aguas interiores y marítimas del territorio nacional"; literal 10 "desarrollo de la riqueza ictiológica".

A su vez, los distintos programas del ahora MGAP fueron sucediéndose y armonizándose. Por ello, luego de la última Ley 16.736 de Presupuesto, existe un programa especializado, el N° 3, conocido como RENARE (Recursos Naturales Renovables) creado por la Ley 13.640 de 29 de diciembre de 1969 y al cual a partir de 1981 se le asignan las actuales competencias. Por la ley del 67 se crea la División Uso y Manejo del Agua (ex asesoría de riego) con un objetivo claramente preestablecido: estudiar e identificar la disponibilidad de los recursos naturales renovables del país, características y distribución geográfica. Dentro del programa funcionan Flora (D/Forestal), Fauna, Suelos y Aguas, la cual se unifica definitivamente luego de la Ley de Presupuesto 16.170 de diciembre de 1990, por el art. 258 in fine en el actual esquema general del ministerio.

Finalmente, por decreto 24/98 de 29 de enero de 1998, se aprueba la reformulación de la estructura organizativa del MGAP. En él, y dentro de las más diversas normas, se divide al Ministerio en 16 Unidades Ejecutoras, entre las que encontramos la N° 005 "Dirección de Suelos y Aguas" dentro del Programa 03 "Recursos Naturales Renovables". En los objetivos estratégicos se destacan "promover y regular el uso y la conservación de los suelos y aguas destinados a fines agropecuarios", y "fomentar el uso y manejo integrado y sostenible de los recursos naturales, en función de cuencas hidrográficas". A su vez, y yendo a lo más preciso en cuanto a cometidos se determina que le corresponde "fijar la capacidad productiva de los padrones rurales y apoyar la producción agropecuaria a través de la calidad de las aguas de riego" y "evaluar y controlar los proyectos de manejo y uso de suelos y aguas".

Dentro del organigrama encontramos áreas de trabajo como ser uso y manejo del agua; tierras y producción predial; controles de laboratorio; recursos hídricos; riego, drenaje y conservación; análisis foliares de suelos y aguas; caracterización de suelos y aguas.

* La Ley 9.515 de 28 de octubre de 1935, conocida como LOM Ley Orgánica Municipal condensó en una única norma las atribuciones de los gobiernos departamentales. Desde la Constitución, fundadora del Estado uruguayo en 1830, luego con la Ley 2820 de 1903 (primera ley orgánica municipal) ya se diseñaban las competencias del departamento también en el tema aguas. A partir de 1935 y con la vigencia en el año anterior de la mencionada Ley de Salud Pública, se reestructuran las distintas atribuciones. Desde siempre se le otorgan potestades en cuanto a las condiciones higiénico-sanitarias de las poblaciones, evitando el peligro de contaminación y ejerciendo la competencia territorial de aguas.

* Ley 11.029 de 12 de enero de 1948, por la cual se crea el Instituto Nacional de Colonización (INC), aunque aborda el tema de aguas tangencialmente.

* Ley 11.907 de 19 de diciembre de 1952, que crea la OSE, por la cual se incluye en el vasto panorama jurídico de aguas en el Uruguay a un Servicio Descentralizado dirigido por un directorio de tres miembros. Entre sus competencias cabe destacar (art. 2º, literal a): “la prestación del servicio de agua potable en todo el territorio de la República”; en el literal c) “la celebración de convenios con los municipios en materia de agua potable de interés local”; en el literal d) “el estudio, la construcción y la conservación de obras destinadas al agua así como la iniciativa de nuevos programas compartidos con el Poder Ejecutivo en acuerdo con el ministro de Obras Públicas”; por el literal e) “el contralor higiénico de todos los cursos de agua” La prestación del servicio de OSE deberá hacerse con una orientación higiénica, anteponiéndose las orientaciones de orden social a las económicas (art. 3º). El órgano de enlace con el Poder Ejecutivo es hoy el Ministerio de Medio Ambiente (art. 14 modificado).

Cabe consignar que en la última Ley de Presupuesto, Nº 16.736, que entró a regir el 1-1-96, por el art. 750 “se autoriza a OSE con la previa aprobación del Poder Ejecutivo, a otorgar, bajo el régimen de concesión de obra pública, la realización de obras y la prestación del servicio de saneamiento y de suministro de agua potable en el interior del país” (aquí cabe hacer mención a las decisiones del período de Lacalle al privatizar parte del suministro del departamento de Maldonado –ver actuación de aguas de la costa– y la cuestionada licitación que se lanzó la semana pasada también en dicho departamento pese a la cerrada oposición de todas sus fuerzas vivas).

* El 18-6-68 se dicta la Ley 13.667 o Ley de Suelos y Aguas, la cual posteriormente es derogada parcialmente por el decreto-ley 15.239 de 23 de diciembre de 1981, más conocida por Ley de Conservación de Suelos. Divide el tema y asigna básicamente el área de suelos a una competencia de ejercicio compartida entre los ministerios de Transporte (Dirección de Topografía) y Agricultura y Pesca (Dirección de Suelos y Aguas). Queda afuera el alumbramiento, el cual será recogido luego por el Código de Aguas.

* Por Ley 13.737 de 9-1-69, en su art. 260 se establecía que las aguas que satisfagan, o sean susceptibles de satisfacer las necesidades de carácter colectivo, son de dominio público. Los entes responsables en los que se use el recurso agua, deberán someterlos a la reglamentación que prevea el Poder Ejecutivo.

Igual intervención corresponderá en cuanto a las normas que regulan las concesiones al sector privado. Esta ley fue mejorada, ampliada y perfeccionada también por el Código de Aguas.

* El decreto-ley 15.576 de 15 de junio de 1984 deroga parcialmente el Código de Aguas en sus arts. 79, 103, 114 y 115, en lo referido a servidumbres de presa o embalse, procedimiento, y competencia de los juzgados civiles en materia de servidumbres civiles.

* La Ley 15.903 de 1987, o Rendición de Cuentas, previó que las multas del Código de Aguas se establecerán en unidades reajustables y adoptó medidas respecto a la faja costera del océano Atlántico, Río de la Plata, río Uruguay y laguna Merim, derogando los arts. 153, 154 y 157 del mencionado cuerpo normativo.

* Por Ley 16.112 de 30-5-90 se crea el Ministerio de Medio Ambiente integrando competencias del Ministerio de Transporte y otras que se encontraban en manos de otros organismos. Específicamente, el tema aguas se introduce en la nueva secretaría de Estado al crearse posteriormente por Ley de Presupuesto 16.170 de diciembre de 1990 la Dirección de Medio Ambiente (Dinama), la cual coordinará sus atribuciones tanto con los municipios como con los demás miembros de la Administración Central. Un aspecto muy determinante es el art. 456, el que reza textualmente: "si el ministerio competente no fuera Medio Ambiente, se deberá recabar su opinión preceptiva en todo lo previsto por el decreto-ley 14.859 de 1-3-79" o sea el Código de Aguas. Por el art. 457 se le transfieren algunas áreas de vital trascendencia: a) protección de las aguas contra efectos nocivos; b) las establecidas en el art. 6º (protección de la salud pública y el medio ambiente), art. 144 (defensa de aguas, álveos y zonas aledañas al prohibir la introducción de sustancias, materiales o energía), art. 145 (excepción al art. anterior al admitirse procesos de regeneración y cuando el interés público sea superior al de la conservación de las aguas), art. 146 (establecimiento de límites) y art. 148 (aplicación de sanciones); c) las previstas por los arts. 147 y 154 del Código de Aguas en la redacción dada por la Ley 15.903 (o sea la adopción del sistema de las unidades reajustables).

Por el art. 458 in fine, será necesario el informe favorable del Ministerio de Medio Ambiente para el escurrimiento natural de las aguas superficiales. Numerosas disposiciones reglamentarias complementan este capítulo pero desarrollarlas sería obviamente excedernos y apartarnos del objetivo del presente trabajo.

* Ley 16.858 de 3 de setiembre de 1997 conocida como Ley de Riego. Esta ley surgió luego de una serie de proyectos, análisis y debates políticos, académicos, funcionales, que demandaron más de diez años de elaboración. Como adelantáramos, el riego se independizó del tema aguas y formó, a partir del año pasado, un nicho propio. Conformó un cuerpo legal que ya ha recibido reglamentación posterior y ubica a nuestro país en los mejores estándares de aceptación internacional. No es el lugar ni el momento de efectuar una exégesis de la ley, sino simplemente daremos algunos pincelazos sobre sus caracteres esenciales.

Por el art. 1º se instauran varios principios muy caros al Derecho Agrario y al Derecho Ambiental:

- utilización de los recursos hídricos por el productor rural, de los que pueda disponer legalmente;
- preservación de los recursos naturales renovables;
- limitación ante el derecho de terceros;

- aplicación prioritaria del Código de Aguas de 1979, de las Leyes de Conservación de Suelos de 1981 y de Evaluación de Impacto Ambiental de 1994, actuando en forma subsidiaria la Ley de Riego de 1997.

Las normas técnicas serán previstas por el MGAP, debiendo atenerse los usuarios a su reglamentación (art. 2°).

En el capítulo II (uso privativo del agua del dominio público con destino a riego) por los arts. 3 a 11 inclusive, se incluyen ciertos elementos interesantes: el otorgamiento será por el Poder Ejecutivo con visto bueno del Ministerio de Transporte y Obras Públicas a través de concesión o permiso; a los requisitos del art. 176 del Código de Aguas se agregan nuevos ítems como ser que exista agua en cantidad y calidad suficientes, que el solicitante cuente con un plan de uso de aguas y suelos aprobado por RENARE del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, que el solicitante acredite un derecho de propiedad, usufructo o goce de suelos donde se asienten las obras hidráulicas.

Se crea la figura de la concesión condicionada (art. 5) y por el art. 6° se amplía la facultad otorgada al Ministerio de Transporte y Obras Públicas de declarar la caducidad de la concesión de uso de agua para riego sin derecho a la indemnización, cuando se incurriere en faltas graves al manejo del plan de riego a juicio del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Esta pérdida de derecho se ve complementada con el procedimiento sancionatorio del art. 285 de la Ley 16.736 de 1996.

Los permisos de riego pueden ser transitorios (art. 8), e incluso ser cedidos (art. 9). Se incluye la autonomía de la existencia de un contrato de suministro de agua (art. 11) debiendo redactarse por escrito, so pena de nulidad.

Por el capítulo III (arts. 12 a 19 inclusive) se instalan las sociedades agrarias de riego. Se consolida aquí el principio asociativo tan esencial en el derecho agrario contemporáneo, debiendo inscribirse el contrato societario en el registro que llevará el departamento jurídico-notarial de la Dirección de Hidrografía del MTOP (según redacción dada por el decreto 478/97 de 23-12-97). Se crea dentro de dichas sociedades la novedad del Jurado, proveniente del derecho comparado, quien puede, entre otras actividades, imponer a los infractores los correctivos y sanciones correspondientes, así como entender en la interpretación de las dudas en materia de riego. Su tarea será pública, verbal y fundada. En todo lo no previsto se regirá por el Código Civil sobre sociedades civiles.

En el capítulo IV (arts. 20 a 22) sobre obras hidráulicas, se aportan definiciones de las mismas como ser: a) sistemas de extracción de agua desde cualquier fuente; b) represamientos que capten aguas de escurrimiento superficial; c) sistemas de conducción de aguas hasta el cultivo; d) depósitos artificiales con fines de almacenamiento, y e) toda obra de captación de aguas con fines de riego agrario. Para su construcción se requerirá de una triple evaluación:

- por parte del MTOP: aprobación del proyecto de obra y derecho del uso del agua (Dirección de Hidrografía);
- por parte del MGAP: aprobación del plan de uso y manejo de suelos y aguas (RENARE-D/Suelos y Aguas);
- por parte del Ministerio de Medio Ambiente: autorización ambiental previa, según ley 16.466 de 19-1-94, y decreto 435/94 (DINAMA).

Por el decreto-ley 15.637 de 28-9-84 se otorgaban beneficios fiscales a quienes efectúen obras hidráulicas, incluyéndose entre éstos a los municipios.

Por el capítulo V (art. 23) se establecen beneficios promocionales para la actividad del riego. En el capítulo VI (arts. 24 a 26) se declara de utilidad pública la explotación de bienes inmuebles con fines de riego según lo previsto por el art. 32 de la Carta Magna. Se extienden todas las servidumbres que se demanden con destino a riego, las servidumbres de acueducto (arts. 83, 85, 86, 88, 95, 96 y 99 a 102 del Código de Aguas).

Por el capítulo VIII se instauran las Juntas Regionales Asesoras de Riego (arts. 29 y 30), con cometidos específicos:

- coordinar con los usuarios la distribución equitativa de aguas;
- opinar sobre concesión de permisos de extracción de agua;
- colaborar en la actualización permanente del catastro de obras hidráulicas llevado por el MTOP;
- vigilar su uso y denunciar las violaciones a la presente ley;
- asesorar sobre los turnos de captación de aguas;
- asesorar sobre obras para incrementar la disponibilidad de los caudales y mejorar su aprovechamiento.

III. PANORAMA JURIDICO DE LA REGION

Abandonando el ámbito del derecho nacional, ingresamos en el contexto internacional. El Uruguay tiene ante sí varios ámbitos donde incide y donde es protagonista y a la vez, esquemas de derecho comparado ya instaurados y que debemos respetar.

En primer término, poseemos –y hoy día ello es una suerte– una situación estable, dialogada y transada con nuestros vecinos fronterizos y transfronterizos. No existen, salvo una muy pequeña, áreas contestadas en zonas limítrofes con Argentina y Brasil y, con una infinita paciencia, hemos diseñado una política exterior constante, pausada, seria y firme, que nos permite apreciar cuán cara es la paz. En efecto, desde 1946, fecha de la suscripción del Tratado con Argentina para la construcción de la represa de Salto Grande (culminada en los ochenta), se han sucedido sin interrupción éxitos en la conducción internacional. El Uruguay ha salvado con excelente calificación sus disputas de aguas compartidas.

En 1961 el Tratado sobre el río Uruguay con Argentina abre un período fecundo que se complementa con el Tratado sobre la laguna Merim y el Chuy, ambos con Brasil, el Tratado de Límites del Río de la Plata y su Frente Marítimo (modelo de prudencia, constancia y mantenimiento de principios durante 75 años por parte de nuestro país, que finalmente logró un acuerdo bilateral hartamente favorable y que termina con las disputas sobre aguas del mar territorial, zonas de adyacencia, trazado y dragado de canales y potenciación de los recursos vivos acuáticos) de 1974.

En segundo lugar, solucionado el tema límites fluviales y marítimos con nuestros vecinos, el Uruguay ha suscrito compromisos con países transfrontereros, pero regionales, que influirán sobre todas nuestras actividades como es el caso del Tratado de Asunción, celebrado

el 26 de marzo de 1991, que da nacimiento al Mercosur. Ese es el punto de partida. Luego vienen las concreciones. Nos hemos adaptado en ocho años a incorporar definitivamente al país en el marco ambiental, al integrar a la Constitución en 1996 (como ya lo habían adelantado los otros tres socios) el Derecho Ambiental. Hemos dado pasos crecientes en Derecho Alimentario, al tener a estudio del Parlamento un Código Nacional de Alimentos de similares caracteres a los restantes de la región. Hemos corredactado un reglamento del consumidor, válido para los cuatro países, de neta raigambre popular con garantías de derecho para la relación de consumo. Nos hemos integrado no sólo en el papel sino físicamente con los demás y para ello basten ejemplos recientes: la interconexión de gas natural con Argentina, el estudio detallado del Tratado a celebrarse para la eventualidad de construirse el Puente Colonia - Buenos Aires con el impacto ambiental, social, laboral, económico, poblacional, de comunicaciones, de transporte, que implica. También las otras interconexiones físicas logradas en los 60 y 70 como son los puentes con Argentina, la consolidación de la Hidrovía Paraná - Paraguay, corredor de entrada y salida de productos desde Puerto Cáceres hasta Nueva Palmira.

En tercer lugar, obras hidráulicas de neto corte técnico que han revolucionado el panorama del circuito del sur, como es el caso de Yaciretá (Brasil y Paraguay) o la tan discutida de Corpus (Argentina y Paraguay), la canalización y drenaje del río Bermejo, o bien comunicaciones terrestres de largo alcance, como es el estudio de factibilidad de la supercarretera San Pablo - Valparaíso, como puerta giratoria de acceso y descarga de materia prima del océano Atlántico al océano Pacífico, desdibujando un tanto los antiguos procedimientos de construcción de canales transoceánicos, hoy en franco retroceso.

Ello, sin duda, tiene un aspecto negativo, que como juristas y como técnicos deberemos aquilatar en el corto plazo. Estas son algunas de las múltiples interrogantes y desvelos que se muestran para el análisis pormenorizado:

a) ¿Son estos emprendimientos pasos de real significación?

b) La dosis de infraestructura vigente y pensada, ¿no estará afectando la esencia de la región, como es el caso del Pantanal, que ha llevado a Paraguay y a algunos gobernadores brasileños de estados limítrofes, a repensar, reelaborar, e incluso llegar a plebiscitar en sus feudos la viabilidad de estos proyectos?

c) El pasivo ambiental del Mercosur, ¿no excederá lo que hoy parece un activo fascinante y de futuro deslumbrante?

d) Las obras en proyecto, ¿no tendrán el contratiempo de afectar sin retorno nuestros cursos de agua y con ello volver insostenible la vida?

e) La creciente, masiva, exorbitada y hasta diríamos desenfadada urbanización de la sociedad latinoamericana, ¿no se transformará en un boomerang de escasez de servicios, transporte, agua potable, cobertura de salud y empleo?

f) Los constantes azotes de la naturaleza, sin freno, las más de las veces impredecibles en su oportunidad pero no en su previsión de riesgos e impedimento de toma urgente de decisiones -como ya fue visto- complican aun más el creciente deterioro de las napas agrícolas, el desvío de los cursos de agua, la destrucción de obras hidráulicas y el avance tecnológico tan

duramente obtenido, con lo que la toma de conciencia de la planificación y la educación son esenciales en estos puntos.

Uno de los aspectos más destacados por los organismos internacionales es la promoción de municipios saludables. Este proceso, que integra ONG, autoridades locales, ciudadanos individuales, cooperativas, centros de enseñanza, ha tenido éxito creciente en América Latina. Se destacan los casos de Valdivia (Chile), Curitiba (Brasil) Zacatecas (México), San Carlos (Costa Rica), Zamora (Venezuela), Manizales (Colombia). La OMS ha perfilado actualmente la inclusión de Managua (Nicaragua) en este listado con financiación holandesa, con preocupación ambiental, urbana y local.

Se ha previsto en Canadá, Estados Unidos, Brasil y Argentina la formación de una red de 300 ciudades sanas, con acceso al agua potable, educación, seguridad alimentaria y desarrollo de comunidades. El acento en la escuela, la familia y el lugar, proponen una actividad colegiada de aprendizaje de normas mínimas de aseo y sobrevivencia.

Por ello, y luego de la Cumbre de la Tierra de 1992 en Río de Janeiro, el papel del Estado comienza a rotar. La orientación de la biodiversidad, la sostenibilidad de un planeta más humano con la conservación de sus recursos naturales pega fuerte.

La salud, el medio ambiente, la educación, están hoy en todos los planes de gobierno. La evaluación de necesidades ha pasado a engrosar las estrategias gubernamentales.

Tanto el BID como la OPS y la propia Agenda 21 han propuesto revisar la administración de los recursos hídricos, fomentando políticas con incentivos de corte económico, proveyendo de servicios a los más carenciados y apuntando a fortalecer institucionalmente a los Estados. Sin democracias vigorosas no hay desarrollo posible. Es menester calibrar la real interdependencia entre los distintos sectores de una sociedad, manejar con prudencia la utilización de los ecosistemas. Luego de 1996, tanto el Grupo de los Ocho como la cumbre de Santa Cruz de la Sierra pusieron de manifiesto la necesidad de proteger y preservar las fuentes de agua dulce, así como el abastecimiento para consumo humano.

El Banco Mundial, variando sus políticas tradicionales, ha hecho hincapié en tres aspectos:

- a) la protección del ambiente;
- b) el uso eficiente del agua;
- c) la eliminación de desajustes económicos.

Como vemos, al lado de habituales recetas de corte financiero, aparecen ahora, sorpresivamente, dos elementos de neto sentido humanitario y de desarrollo sostenible: el agua y el ambiente. El agua pasó de ser un tema perdido en una conferencia, a una de las tres prioridades básicas de los organismos multilaterales. A ello debemos sumar otro invitado a esta rueda: la descentralización, como método de desburocratización y de traslación de poblaciones hacia zonas no habitadas y por ende no integradas. Ello apareja el cumplimiento de servicios básicos seguros al ciudadano.

En consecuencia, el saneamiento y el agua llegan directamente al poblador, quien además participa directamente en la elaboración de políticas.

Otra arista a destacar es la creciente intervención del sector privado como coautor de iniciativas. Junto al papel regulador del Estado –insustituible, como se ha demostrado– la actividad privada, el empresario cumple un rol también inexcusable de potenciador de ideas, obras y sueños. Así, cuando el particular ha sido llamado a prestar servicios de aguas, la mirada atenta del Estado no puede soslayar responsabilidades. Ni todo estatal, ni todo privado. Al decir de Cervantes, una sabia mezcla de dedicación y cuidado.

Un ejemplo de derecho comparado, que por lo complejo y principista no podemos obviar, es el de Ciudad México (la primera megalópolis del orbe, hoy con 20 millones de habitantes) la cual ha diseñado un plan para luego del 2000 –cuando pasará los 22 millones de supervivientes– a los efectos de regularizar los recursos hídricos en ese sitio.

Las medidas apuntarían a lo que sigue:

- crear conciencia en los usuarios de la importancia del agua;
- la necesaria reglamentación (municipal y nacional) de todos los recursos hídricos, como modo alternativo de eficacia;
- adecuado equilibrio entre aguas superficiales y aguas subterráneas;
- uso de aguas residuales tratadas;
- preservación y reciclaje de los acuíferos;
- rehabilitación, mantenimiento y potenciación de las fuentes de abastecimiento;
- diagnóstico válido para un período de gobierno;
- acciones coordinadas para enfrentar cambios climáticos sorpresivos o desestacionalización de los cursos de agua;
- pronóstico y necesidades para zonas deficitarias en suministro;
- utilización de muebles sanitarios y accesorios (que implica descenso de consumo, ahorro en metros cúbicos diarios, estandarización de sistemas baratos para casa-habitación).

Ello conlleva una política ciudadana en materia de aguas que se resume así:

- evitar la expansión de áreas urbanas;
- reducir la explotación del acuífero;
- reciclar la instalación de comunidades en zonas aledañas;
- incentivar la creación de zonas verdes, expropiando con ese fin amplias áreas urbanas;
- adecuar la infraestructura existente;
- generar una cultura del agua en la población a través de una educación permanente, utilizando todos los medios de comunicación existentes;
- cobrar el costo real de agua suministrada, acercando la tarifa al consumo real y no la ficción del edificio, del barrio o la zona;
- incrementar el riego de tierras agrícolas exclusivamente con agua residual tratada y donde no sea posible la opción, destinarlas a parques, bosques, etc.;
- sancionar los derroches.

IV. CONCLUSIONES

a) La importancia económica, jurídica y ambiental del agua

Tanto el crecimiento demográfico como el desarrollo agrícola pueden deteriorar y hasta agotar las fuentes de agua.

La OMS y los más diversos agentes internacionales, han pautado su preocupación por la disponibilidad y la calidad del agua. La Conferencia de Río de Janeiro de 1992 propugnaba la ordenación y asignación de los recursos hídricos como forma de arbitrar conflictos y destacaba la enumeración de enfermedades relacionadas con el agua, las cuales, sumadas a la contaminación ambiental, al saneamiento desfasado y al crecimiento desmedido de las urbes contemporáneas, ameritaba una postura crítica y de reflexión sobre el tema.

Luego de la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Bolivia de 1996, se acordó otorgar el verdadero valor de la salud pública, la calidad del agua y la repercusión del papel de los recursos hídricos.

Se estableció una definición de recurso hídrico renovable anual per cápita, evaluando la disponibilidad general del agua y determinar a ciencia cierta qué impacto tendrá la expansión demográfica.

América Latina y el Caribe disponen de aproximadamente 15% del agua del continente, pero en términos reales se contentan con el tercio de lo que usufructuaban en la década de los 60.

Naturalmente, que se pueden dar fenómenos de escasez de agua debido a la alta concentración poblacional en metrópolis gigantes (Ciudad de México 20; San Pablo 18; Buenos Aires 12; Río de Janeiro 10; Lima 7; Santiago 4; etc.) por lo que la temática se ubica en el entorno del 10% de todo el territorio.

La calidad del agua se vuelve un punto crítico debido, esencialmente, a las crecientes actividades del hombre y su interdependencia con los acuíferos, los sistemas de saneamiento y la contaminación existente. La utilización de aguas residuales no tratadas provoca lesiones graves y definitivas para la salud colectiva. El secreto está en proyectar la labor de los municipios para salvaguardar el trato directo con el ciudadano. También será menester analizar cuidadosamente la contaminación de las aguas subterráneas, ya que el 50% de la población total de América Latina depende de ellas.

El Decenio Internacional de Agua Potable (1980/90) recomendó a los gobiernos la adopción de metas realistas para suministrar agua suficiente de buena calidad tanto a áreas urbanas como rurales.

Una de las conclusiones más trascendentes fue la Declaración de Nueva Delhi de 1990, que proyectó la necesidad de proporcionar acceso al agua potable en cantidad suficiente y en forma sostenible.

Asimismo, la declaración del G7 de Miami de 1997, recomendó que se centraran los esfuerzos en la desinfección del agua potable y en la protección de las fuentes de agua universales.

En junio de 1997 la Asamblea General de la ONU hizo hincapié en el rampante agotamiento de las reservas subterráneas debido al riego intensivo, y a otro tema aun más trascen-

dente: que los conflictos de fin de siglo sobre derechos del agua puedan ir más allá de una región y transformarse en confrontaciones bélicas de alta intensidad en el siglo próximo.

Como medio de extensión a todos de la problemática del agua, la ONU y UNICEF firmaron un convenio para desarrollar un sistema de información que permita calcular con relativa precisión, la calidad y la cobertura de los servicios de agua.

En Lima, en 1997, el Plan Regional Estratégico para el Mejoramiento de la Calidad del Agua Potable, que siguió a la celebrada en Puerto Rico en 1990, situó los siguientes objetivos: a) proporcionar información básica para planes nacionales de calidad de agua potable; b) promover el intercambio de experiencias regionales; c) identificar estrategias y proponer líneas de acción; y d) definir un plan decenal de calidad del agua potable en América Latina y el Caribe.

En la metodología seguida se acentuaron los presentes temas: legislación, protección del agua potable, tecnologías, vigilancia y monitoreo, educación y movilización social.

El PNUD, en su informe anual, asegura, según datos oficiales, que en el último decenio ha habido un fuerte acceso al agua limpia y al saneamiento adecuado y por ello 2.000 millones de seres humanos de países en desarrollo han adquirido el acceso al agua limpia y 400 millones han llegado al saneamiento básico. Pero esos adelantos han dejado de lado a los pobres. El 30% de los habitantes de los países subdesarrollados (1.300 millones) no tiene acceso al agua limpia y el 60% a saneamiento básico. La contaminación, medida en contaminantes orgánicos y sólidos, es mucho más grave tanto en Asia como en África.

b) Las diversas legislaciones y su trascendencia para el desarrollo

El caso español es el que más nos llama la atención por razones obvias. El Tribunal de Aguas de Valencia funciona desde la Edad Media como un arbitraje entre los regantes de la zona. Se materializa a través de una audiencia pública, sin exclusiones, en una zona adecuada al efecto (en la plaza, ante la puerta de la catedral), resolviendo controversias rápidamente, sin formulismos, lo que le ha permitido vigorizarse, sobrevivir y continuar. Es un tribunal popular. Sus componentes no son ni letrados, ni magistrados, ni funcionarios públicos sino trabajadores comunes. Deben conocer al dedillo las ordenanzas locales sobre aguas y las aplican siguiendo el principio de la costumbre o el derecho consuetudinario. En cada casa del lugar hay un ejemplar de la ordenanza de aguas heredado de los abuelos y el mismo es conservado y nutrido con cada generación. La tradición sustituye al formalismo. El juicio es oral, no hay nada escrito, Tanto la denuncia como las pruebas, los alegatos, las declaraciones y hasta la sentencia son emitidas verbalmente. La razón de la oralidad del tribunal radica en que antes, y hablo de siglos atrás, no todos sabían leer y escribir, por lo que era absurdo relatar y guardar decisiones públicas en el papel. La palabra hacía las veces de documento perenne.

Los miembros del Tribunal son ocho labradores que representan a la comunidad de regantes, que se denominan síndicos y que otorgan derechos a los usuarios de aguas. El mandato dura cuatro años y se admite la rotación por brazos o sectores de actividad. El 100% de los labradores opta por este Tribunal especial, y en tres casos que hubo en este fin de siglo,

donde los querellantes fueron al fuero civil, los propios tribunales ordinarios se inhibieron de actuar, reconociendo la jurisdicción y autoridad del Tribunal de Aguas.

También en otros continentes hay aspectos religiosos a considerar. En efecto, en la India, en el caudaloso Ganges, se materializa una actividad extraña. El río simboliza la purificación para millones de hindúes que consideran que al beber sus aguas o bañarse en ellas, irán al moksha (a la salvación). El río Ganges, con 400 millones de habitantes a lo largo de sus 1600 km, es la cuenca fluvial más poblada del universo, pero también la más contaminada. Un total de 29 ciudades, 70 pueblos y miles de aldeas depositan toneladas de basura directamente en el curso fluvial. Se le suman desechos de las industrias circundantes, seis millones de toneladas de fertilizantes químicos y nueve mil toneladas de plaguicidas. Y no podemos olvidar que el río sirve a la vez de tumba-cementerio a millones de hindúes que celebran la muerte como un fasto más con su cremación permanente.

El resultado parece dual: el origen del símbolo de pureza se ha transformado en un gran pozo a cielo abierto, a lo que debemos agregar los cadáveres de los bovinos, los que, según la creencia allí imperante, gozan de vida eterna.

Para cerrar esta segunda conclusión, podemos citar el caso de China, el gigante en expansión (con pérdidas de productividad por erosión de suelos, deforestación, escasez de agua y destrucción de zonas pantanosas), Indonesia (con niveles de plomo por encima de las normas OMS admitidas), Filipinas (excesiva contaminación aire-agua).

c) El recurso agua como fuente de poder

El objetivo para el siglo próximo es agua limpia y saneamiento para todos. Desde 1990 ha sido una meta en escala.

El acceso al agua no será sólo tara estatal, sino que el sector privado debe desempeñar un rol clave en el seno de la comunidad. El Estado debe continuar como garantía.

La formulación de políticas necesita la confluencia de la participación y la información.

El papel de conductor familiar de la mujer en algunos países densamente poblados sirve como regulador del derroche, ordenando el recurso y asegurando su protección.

El recurso hídrico no sólo abastecerá a las zonas clásicas urbana y rural, sino que a la vez se acrecentará en una nueva modalidad de catastro: la zona suburbana.

Inversión de infraestructura, minimizando los riesgos y ampliando la cobertura hacia el hogar.

Difusión de la participación comunitaria en todos los ámbitos, incluso en la solución de controversias.

Para finalizar, una frase del Director General de la OPS, George Alleyne: "el agua es esencial para la vida y para estar sanos es menester beber agua de fuentes seguras y protegidas", a lo que nosotros agregamos que el derecho sirve a la comunidad si ésta aprende a conocer y solucionar los problemas que la rodean. El agua es un miembro más de la familia, silencioso, permanente y fiel, no abdicuemos de su amistad y paciencia.

V. BIBLIOGRAFIA

ALLEYNE G. Carta del Director de la OPS del 3 de octubre de 1998, consagrando el Día Internacional del Agua. Ed. OPS (1998).

CAFARO y CARNELLI. Código Civil anotado. FCU (1991).

CASAUX G. y POSTIGLIONE A. El Código de Aguas, la Ley de Conservación de Suelos y su incidencia en la contratación agraria. Ponencia al X Congreso de Derecho Agrario. Treinta y Tres (1990).

CAPUTO y NAVARRO. Código de Aguas, anotado. FCU (1980).

Cepis/OPS/OMS. Agua, un patrimonio para preservar. Lima (1995).

GELSI A. Código de Aguas, anotado. Ed. Amalio Fernández (1983).

GELSI A. El recurso natural agua en la legislación positiva uruguaya. Ed. Revista Asociación de Escribanos. T. 70 (1984).

GINER BOIRA V. El sistema de Arbitraje de Aguas en España. Ed. Ministerio de Salud y Consumo (1992).

LABAURE C. Aspectos Jurídicos del Código de Aguas. Ed. Facultad de Derecho (1988).

Migración de desastres naturales en sistemas de agua potable. Análisis de vulnerabilidad. Ed. OPS (1998).

NICOLIELLO N. Código Rural anotado. Ed. Amalio Fernández, 4ª edición (1997).

OMS/OPS. Situación de la salud en las Américas. Indicadores básicos (1998).

OMS. Protección de las captaciones. Ginebra (1997).

OPS. Temas de actualidad (1995).

OPS. Estrategias para la ciudad de México (1996).

OPS. Reunión regional sobre calidad del agua potable. Lima (1996).

OPS. La salud en las Américas. Volumen I (1998).

OSE. Ley Orgánica. Ed. oficial (1952).

OSE. Situación de los recursos hídricos en el Uruguay (1996).

PNUD. Informe sobre desarrollo humano. New York (1998).

RETA y GREZZI. Código Penal anotado. FCU (1992).

VALLS M. Proyecto regional de Código de Aguas. CEPAL, Santiago de Chile (1977).