

POLÍTICA DE AGUAS EN BRASIL Y LOS DISTINTOS CAMINOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Luis Fernando Novoa Garzon

Desde la colonización, las aguas en Brasil fueron consideradas como “de nadie”. Aguas, tierras y poblaciones autóctonas a disposición de quien pudiese engullirlas. El país visto como almacén, *senzala*,¹ depósito, plataforma a disposición de las elites desarraigadas. El territorio, ese paisaje escogido, fue telón de fondo ideal para el “heroísmo” de la burguesía mercantil: la travesía que va del “Nuevo Mundo” a un mundo nuevo, con flujos de comercio desplazados y ampliados. Y el agua siempre a disposición de esos flujos, al servicio de unos pocos, para reproducir un modelo de desarrollo predatorio y desigual.

Los denominados “recursos hídricos”, así tratados legalmente a fines del siglo XIX, pasaron posteriormente a ser competencia del Ministerio de Agricultura (el agua como insumo). A partir de 1950, con la aceleración del proceso de industrialización-urbanización, la jurisdicción pasó al Ministerio de Minas y Energía (el agua como infraestructura). En pleno proceso de redemocratización de los años 80, se garantiza el precepto constitucional de que el agua es un bien de los estados o de la Unión, sujeta a regulación y planificación públicas y objeto de un sistema nacional e integrado de gestión. En 1995, la Secretaría de Recursos Hídricos alcanza un lugar específico en la estructura administrativa federal, en la esfera del Ministerio del Medio Ambiente. Dos años después se promulgaría la Ley Nacional de Recursos Hídricos (9433/97), que prescribe directrices para un nuevo marco regulador de las aguas. Más tarde, para detallar y orientar su implementación, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) aprueba en enero de 2006 el Plan Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que pretende ser un espacio de planificación compartido entre Estado y sociedad civil con el objetivo de aplicar las metas y los programas necesarios para lo que debería ser un uso racional, equitativo y sostenible de las aguas de Brasil hasta 2020.

Es necesario descifrar este terreno institucional híbrido, concebido en plena democratización social de los años 80 pero surgido también en el contexto de desmantelamiento del sector público de finales de la década siguiente. El alegato de falta de recursos por parte del Estado no puede servir para justificar que un servicio esencial y un derecho humano fundamental reciba el mismo trato que una mercancía. Los partenariados público-privados (PPP), especialmente en sectores básicos, constituyen un inaceptable traspaso de responsabilidades innatas al poder público. Bajo el régimen de “público-privado”, servicios como agua, saneamiento, energía, educación y salud serían reorganizados y planificados de acuerdo con una lógica de retorno financiero, en detrimento de objetivos más importantes como el desarrollo nacional o la ampliación de la ciudadanía. Las empresas privadas, por su naturaleza fragmentaria e inmedatista, son incapaces de asumir atribuciones públicas de tal magnitud.

¹ Alojamiento o lugar que se reservaba a los esclavos negros en las antiguas casas señoriales [N. de la T.].

Debemos mapear las cajas negras y los sistemas decisionales empresariales que se han incrustado en el Estado brasileño, exponerlos a la luz del debate público y hacer que se justifiquen, que demuestren su “eficiencia” y al servicio de quién están. La identificación e investigación de estos espacios secuestrados es una condición indispensable para construir una nueva institucionalidad democrática.

POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS Y EL BRASIL: ¿EN AGUAS DE QUIÉN?

La Ley 9433/97, al tiempo que proporciona instrumentos institucionales para la implementación de una política nacional de aguas, fue concebida en el marco de los procesos de desregulación y desarticulación de los años 90. El Estado debía renunciar a sus funciones suministradoras y dedicarse simplemente a las funciones reguladoras. Las “metas nacionales” válidas, según este paradigma, son aquellas que respetan el conjunto de los intereses privados implicados en cada sector. La ampliación de la participación del sector privado en la prestación de servicios básicos y de infraestructura presupone un aumento proporcional de su injerencia en la gestión de esos mismos servicios, que es aquello que se ha dado a conocer, en el Brasil, como *gerenciamento* o *governança*. El ejecutivo pasa a ser un mero emisor de directrices, a medida que la implementación de las políticas va siendo delegada a agencias reguladoras con diversos grados de autonomía. La autonomía perseguida para tales agencias, sintonizadas con los mercados, es una autonomía con respecto al Gobierno, una autonomía frente a la voluntad popular manifestada democráticamente en las elecciones. En el sector del agua no podría faltar una agencia de esta índole: la Agencia Nacional de Aguas (ANA), creada en 2000 con la misión de ejecutar la política nacional de recursos hídricos instituida por la Ley 9433.

La ANA, a pesar de estar vinculada al Ministerio del Medio Ambiente, goza de autonomía administrativa y financiera, tiene un mandato que no coincide con el del presidente de la República y dispone de amplias prerrogativas de deliberación. El objetivo de su creación era emitir una señal positiva a los inversores privados e invitar a los grandes usuarios a que se implicasen directamente en los procesos decisionales del agua. Por su génesis y estructura, la ANA no está a la altura de las competencias que le fueron otorgadas.

La implementación de una política que se propone la titánica tarea de establecer un sistema nacional de aguas, de fomentar el control soberano y el acceso universal a este bien esencial y estratégico –a partir de directrices e instrumentos que se deben insertar transversalmente en las políticas sectoriales y en las agendas de la Unión, los estados y los municipios– debería estar a cargo de un órgano que contara con la debida centralidad política y también la debida transparencia. No habrá “gestión descentralizada e integrada” de las aguas si no existe antes convergencia política, articulación entre esferas públicas y participación cualificada de la ciudadanía. El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (SNRH), según los términos estipulados por la sección VI de la Ley 9433, se debe construir de forma concomitante y transparente en las tres esferas jurisdiccionales

(Unión/estados/municipios) a través de políticas coordinadas entre sí de forma deliberada, para evitar que se convierta en un arreglo deficiente y fragmentador.

No menor prioridad se debería otorgar a los esfuerzos de convergencia de las políticas de agua del continente ya que, al tratarse de recursos naturales continuos y transfronterizos como los nuestros, resulta indispensable armonizar a escala regional los principios de universalidad, equidad, control público y participación que ya se definieron a escala nacional. Por ese motivo, a fin de poder observar la política nacional de recursos hídricos, es necesario excluir el agua de cualquier tipo de negociaciones o acuerdos comerciales, de modo que no surjan excepciones a la reglamentación pública y nacional del sector.

La Ley 9433 y el Plan Nacional de Recursos Hídricos que la regula abren nuevos espacios a la participación popular en el proceso de planificación, deliberación e implementación, a través de la representación en los Comités de Cuenca, en los Consejos Estatales de Recursos y en el CNRH. Sin embargo, esa representación es aún insuficiente y está distorsionada. La representación de los intereses de los usuarios domésticos, de los intereses difusos, de la gran mayoría de la población, es proporcional a la de los grandes usuarios, empresarios industriales y agrícolas.

La ley nacional de aguas en un país como el Brasil, codiciado entre otras cosas por su enorme potencial agroexportador, logístico e hidroeléctrico, no se puede limitar a “prevenir conflictos en el uso del agua”, lo cual no sería más que la cristalización de las maniobras privadas preponderantes. El verdadero alcance de la política nacional de aguas quedará definido en el proceso de implementación del PNRH. Los instrumentos de gestión previstos por la ley serán modelados durante la estipulación de los criterios y el establecimiento de las instancias operadoras correspondientes a cada uno. A continuación, analizo las perspectivas de aplicación de algunos de dichos instrumentos.

1) Catalogación de los cuerpos hídricos por clases de uso. La catalogación, si se aplica de forma meramente clasificatoria, conduciría a una indeseable especialización económico-funcional de los cuerpos hídricos, mientras que lo que se espera es que sirva para revertir usos insostenibles de las aguas, estableciendo metas consecutivas de calidad adecuadas a sus múltiples potencialidades.

2) Concesión del derecho de uso de agua. La concesión es la principal herramienta de regulación de uso de las aguas. Captaciones de agua, vertidos de residuos y aprovechamientos energéticos sólo serán autorizados tras una evaluación previa del impacto de esas actividades en el sistema, en los caudales y en la calidad de las aguas, observándose la catalogación específica de cada cuerpo hídrico que se estudie y en conformidad con sus interrelaciones con la Cuenca Hidrográfica. La concesión del derecho de uso, para que no sea concedida a ciegas, requiere antes la consolidación del sistema de datos de los recursos hídricos, tal como prevé el PNRH. Dicho esto, la concesión no se puede concebir con independencia del proceso de licencias medioambientales ni de las políticas sectoriales de saneamiento ambiental, energía, explotación minera y desarrollo urbano. Hasta la fecha, la ANA es el organismo responsable de la concesión de uso de

aguas de dominio de la Unión y su acción sirve de referencia a los estados y al Distrito Federal. El alcance y las complejidades propias a la administración de este instrumento recomiendan la ampliación del proceso de decisión sobre las concesiones, con la participación de delegados con mayor representatividad social.

3) Delimitación de las Cuencas Hidrográficas como unidades básicas de planificación y de intervención. El enfoque integral propiciado por Planes, Comités y Agencias de Cuenca puede ser una invitación al rescate del territorio en su integridad, una invitación a la capilarización del desarrollo, ya que la Unión y los estados desarrollan referencias políticas y los “nosotros” institucionales para ello. Sin la conjugación del Plan Nacional con los Planes Estatales de Recursos Hídricos, del Consejo Nacional con los Consejos Estatales de Recursos Hídricos y de las políticas sectoriales, nacionales y regionales que inciden sobre las aguas, estos espacios no serán efectivos ni legítimos.

4) Cobro por el uso del agua. El reconocimiento y la estipulación del valor económico del agua es el instrumento de gestión más polémico. La ley prevé que los recursos obtenidos se destinen “prioritariamente” a la recuperación y manutención de la Cuenca Hidrográfica donde tenga lugar el cobro. En realidad, este mecanismo tiene un amplio uso en países que decidieron crear mercados de agua o mercados de derechos de uso de agua en pro de una “asignación eficiente del recurso”, aunque el coste de esta eficiencia venga siendo la oligopolización económica y la creciente desigualdad en el acceso a servicios básicos. En el caso brasileño, el cobro fue presentado como un instrumento complementario, con carácter de retribución, válido solamente para los usos otorgables y dejando al margen los llamados usos insignificantes. Lo que guiará el comportamiento de los usuarios, especialmente de los grandes, vinculados a la agricultura y a las industrias de escala, no será únicamente el cobro del agua, sino una secuencia de responsabilidades frente a los planes de recursos hídricos, los tipos de catalogación y las condiciones impuestas por las concesiones.

NUESTRAS AGUAS, NUESTRO PODER

Los sectores privatistas pretenden marcar el ritmo y la dirección en la implementación del PNRH. Los intereses de estos sectores, replicados en instituciones financieras internacionales, organismos multilaterales, foros empresariales y agencias reguladoras, se muestran como intentos de “racionalización” del uso, de “modernización” de la gestión o de “maduración” institucional del sector. Aquellos que persiguen un “mercado de aguas con gestión integrada” para el Brasil pretenden rifar el futuro de gran parte de la población brasileña que mal se inserta en el mercado de consumo y que exige agua como un derecho fundamental y como un servicio básico y, por lo tanto, público.

Agua y aprendizaje colectivo, lugar de poder y autonomía social, flujo intensificador del espacio y del tiempo. Por eso, la privatización del agua es vista como medida preventiva por los círculos de poder más concentrados: una forma definitiva de

sellar, represar y condicionar el destino común de nuestra gente. Agua pública bajo control ciudadano es nuestra respuesta: aquí estamos y aquí vivimos. Un basta al chantaje de unos pocos con lo que es de todos. El pacto más elemental para que este país se pueda reconstruir desde la base y para sí mismo.

Luis Fernando Novoa Garzon es sociólogo, miembro de Attac Brasil, de la Red Brasileña por la Integración de los Pueblos (REBRIP), de la Red Brasil-Vigilancia de las Instituciones Financieras Internacionales y de Red Vida. l.novoa@uol.com.br

Este artículo fue publicado en septiembre 2006 como uno de los capítulos introductorios del libro "Por um Modelo Público da Água - Triunfos, lutas e sonhos" (la versión brasileña del libro "Reclaiming Public Water", originalmente se publicó en inglés en enero 2005).
