RESUMEN DE INFORME[i]

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA Y APRENDIZAJES DE LA CRISIS EN LA CUENCA DE LA LAGUNA DEL CISNE (CANELONES, URUGUAY)[ii]

Este documento presenta los principales resultados obtenidos para la Cuenca de la Laguna del Cisne (Canelones, Uruguay) en la primera fase del Proyecto GovernAgua - *Transformando la gobernanza del agua en América del Sur: de la reacción a la adaptación y la anticipación*[1].

La Laguna del Cisne es fuente de agua para la potabilización y el abastecimiento a aproximadamente 30.000 residentes y 70.000 visitantes estivales de la Costa de Oro, configurando a esta laguna como una importante fuente de agua potable.

Durante 2019 se hicieron entrevistas con actores gubernamentales y no gubernamentales (en octubre y noviembre) y se analizaron documentos existentes sobre la cuenca, con el objetivo de entender en profundidad la gobernanza del agua en esta cuenca y los aprendizajes asociados al conflicto ambiental derivado del uso de plaguicidas y los impactos en la población local, ocurrido entre 2012 y 2016, y a la crisis de provisión de agua ocurrida en el año 2019.

Los resultados abordan tres componentes principales: (1) Contexto (incluye cuestiones como problemas relacionados con el agua, vulnerabilidades y amenazas percibidas); (2) Gobernanza (analiza los espacios de participación y de coordinación - principalmente la Comisión de Cuenca, entre otros); y (3) Crisis de agua (aborda sus principales causas, consecuencias y las medidas o acciones tomadas). Por último, se presentan algunas conclusiones de esta fase de la investigación.

Contexto

La Laguna del Cisne es un sistema con una alta fragilidad y vulnerabilidad. Los principales problemas identificados en la cuenca están relacionados con el conflicto ambiental que se desarrolló entre 2012 y 2016, centrado en las modalidades de producción agrícola y el uso residencial, y el uso de plaguicidas que afectan al agua y a la salud de las personas.

[1] http://saras-institute.org/wp-content/uploads/2020/05/Flyer-GovernAgua-Esp..pdf

Los procesos de cambio de usos del suelo son considerados como vulnerabilidades y amenazas para la cuenca, principalmente relacionados al uso de suelo agrícola y al aumento del área con uso residencial (Figura 1). También se identificó como amenaza las dificultades enfrentadas para que las medidas que promueven cambios en los sistemas productivos sean implementadas.

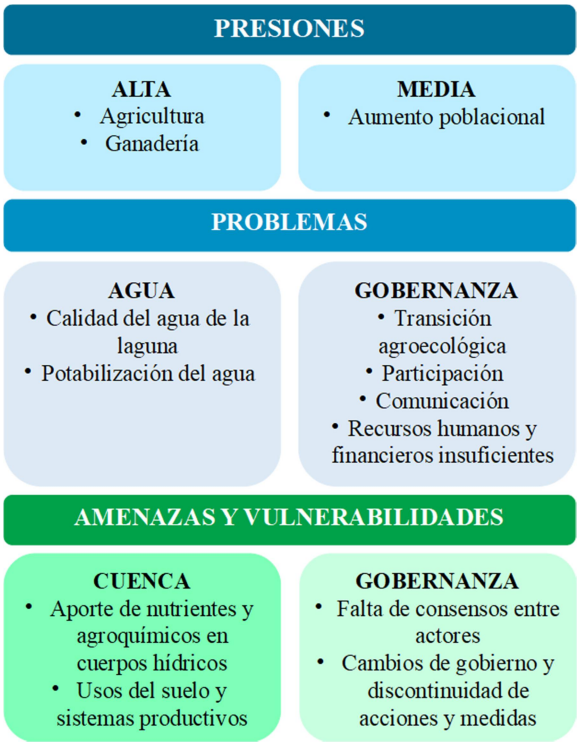

Figura 1. Principales presiones, problemas, amenazas y vulnerabilidades identificados en la Cuenca de la Laguna del Cisne.

Gobernanza

La Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne (CCLC), creada en 2014, fue identificada como el espacio de participación principal y como ámbito de coordinación de la mayor parte de los actores de la gobernanza de la cuenca. Esta comisión surgió debido a un conflicto ambiental y sirvió de plataforma para su resolución, con diferentes altibajos en los niveles de participación, pero con una tendencia a la ampliación e inclusión de más actores de diferentes sectores.

En la CCLC los acuerdos generalmente se construyen por consenso, pudiendo ocurrir por medio de votación si éste no se logra. La efectividad de la comisión como espacio participativo fue señalada como alta, debido a que las decisiones acordadas suelen ser asumidas como compromisos institucionales, con su consiguiente implementación. Se identificó un rol de liderazgo de la Intendencia de Canelones que posibilitó una mejor actuación de la CCLC y una mayor interacción con el nivel municipal y el nacional.

Los entrevistados identificaron como principales logros de la CCLC el proceso de resolución del conflicto ambiental y de discusión del ordenamiento territorial de la cuenca; el involucramiento de diferentes actores e instituciones en el intercambio de información; la concreción de acuerdos y la implementación de medidas. Por otra parte,

se destacaron como debilidades o dificultades de la CCLC, la falta de comunicación con los usuarios y habitantes de la cuenca; la actual baja frecuencia de las reuniones, y la necesidad de una coordinación más activa entre los actores de la comisión.

La transparencia y el acceso a datos de la cuenca se consideraron generalmente buenos, aunque un problema identificado fue la falta de sistematización de toda la información generada sobre la CLC en los últimos años.

El equipo de investigación pudo concluir que la gobernanza del agua se desarrolla en una combinación de los modos jerárquico y en red, con una toma de decisión predominante de "arriba hacia abajo" por instituciones gubernamentales (de nivel nacional y departamental), y en coordinación con actores de diferentes niveles e instituciones a través de la Comisión de Cuenca (promoviendo el intercambio de informaciones, discusiones de los problemas, elaboración de estrategias y acciones).

Crisis

Los entrevistados remarcaron dos contextos de crisis recientes en la cuenca. En primer lugar, un conflicto ambiental por el derecho a la salud, al territorio y al agua, centrado en la aplicación de plaguicidas y los tipos de producción, el cual se dio entre 2012 y 2016 principalmente entre habitantes y productores del área rural y sub-urbana de la cuenca, usuarios del servicio de agua potable e instituciones estatales. En segundo lugar, una crisis en el abastecimiento de agua potable causada por una falla técnica en la usina de potabilización en febrero de 2019, causando una alteración de la calidad de agua distribuida por OSE en los parámetros de turbiedad y pH.

Como principales consecuencias de ambas crisis, se dieron transformaciones en lo que se refiere a adopción de medidas institucionales de seguimiento de la crisis; medidas relacionadas con la comunicación desde diferentes instituciones y actores; medidas normativas, de planificación y gestión; medidas referidas a recursos humanos en instituciones; adopción de tecnologías de potabilización; y consecuencias socioculturales y económicas.

Ambas crisis parecen haber representado ventanas de oportunidad para avanzar hacia una mejor gobernanza del agua. La primera crisis (el conflicto ambiental) implicó la

creación de la CCLC en 2014 y de una normativa cautelar de ordenamiento territorial en 2015, que dio herramientas legales para la resolución del conflicto y para una mejor gestión de la cuenca. La crisis de 2019 implicó mejoras en el monitoreo del proceso de potabilización y en la comunicación entre instituciones responsables, dando lugar a la aprobación del Plan de Seguridad de Agua del sistema de abastecimiento local.

A raíz de la crisis en la potabilización del agua se reportó como aprendizaje la elaboración de nuevos protocolos de actuación y la consideración de que eventos críticos e inesperados siempre pueden ocurrir, siendo clave poder responder y comunicarse con el resto de los actores implicados lo más pronto posible. Como aprendizajes de la interacción entre los diferentes actores en la CCLC, se destaca la importancia de la confianza, de una comunicación frecuente, y de la transparencia y claridad en la información compartida.

Conclusiones

Este resumen buscó sintetizar los principales resultados obtenidos para la Cuenca de la Laguna del Cisne en la primera fase del Proyecto GovernAgua. Este proyecto parte del entendimiento de que bajo condiciones específicas, las crisis pueden resultar en ventanas de oportunidad para la promoción de aprendizajes y cambios en los modelos de gestión y gobernanza. El análisis de la gobernanza del agua en esta cuenca, del conflicto ambiental ocurrido entre 2012 y 2016, y de la crisis de provisión de agua ocurrida en 2019, posibilitó identificar diferentes transformaciones y procesos de aprendizajes (por ej., de gobernanza, de gestión, de comunicación y acceso a información, normativos, tecnológicos, institucionales, etc.), que serán analizados en mayor profundidad.

[i] Para acceder al informe completo escribir a governagua@saras-institute.org.

[ii] Giordano, G.; Dias Tadeu, N.; Trimble, M.. 2020. Análisis de la gobernanza y aprendizajes de las crisis en las Cuencas de Laguna del Sauce (Maldonado) y Laguna del Cisne (Canelones), Uruguay. Informe Técnico en el marco del Proyecto GovernAgua (SGP-HW 056). Instituto SARAS, Bella Vista-Maldonado, Uruguay.