



QUID 16. Revista del Área de Estudios Urbanos

ISSN: 2250-4060

quid16@gmail.com

Universidad de Buenos Aires

Argentina

Santos, Carlos

La frontera hídrica del agronegocio en Uruguay: nuevas dinámicas de acumulación y despojo

QUID 16. Revista del Área de Estudios Urbanos, núm. 13, 2020, Junio-Noviembre, pp. 12-34

Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=559666851003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La frontera hídrica del agronegocio en Uruguay: nuevas dinámicas de acumulación y despojo.

Carlos Santos

Magíster en Ciencias Sociales (UNGS-IDES). Prof. Adj. Universidad de la República. Docente de la Universidad de la República (Facultad de Ciencias Sociales y Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio). Antropólogo (UdelaR-Uruguay), Doctorando y Magister en Ciencias Sociales (UNGS-IDES-Argentina), trabaja sobre conflictos ambientales, políticas de conservación de la naturaleza y desarrollo rural. Integra el Consejo Editorial de la Revista Ecología Política (Barcelona). Participó de la campaña de referéndum llevado adelante por el sindicato de la empresa estatal de agua y por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida. Uruguay

E-mail: carlos.santos@cienciassociales.edu.uy

Fecha de recepción: 16/09/2019

Aceptación final del artículo: 19/02/2020

En Uruguay se está asistiendo al impulso de un nuevo mecanismo de acumulación que busca dinamizar la expansión del agronegocio a partir de la financiarización del riego agrícola. En 2018 se aprobó una nueva Ley de Riego, que ha generado resistencia en diferentes colectivos sociales que cuestionan el impacto que la construcción de embalses para el represamiento de agua con destino al riego agrario puede tener sobre la calidad de los recursos hídricos del país, que se encuentran en estado crítico. La nueva Ley permite que inversores ajenos a la actividad productiva puedan canalizar recursos para la construcción de infraestructura de riego y que, a partir de la operación privada de las mismas, cobre por el uso de agua para regadío. Quienes critican este proceso que conducirá al acaparamiento de aguas señalan que es antagónico con las iniciativas que consideran el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano, perspectiva que desde que en 2004 viene siendo incorporada en el marco jurídico nacional a partir de que fuera aprobada una iniciativa popular de Reforma Constitucional por el agua. En este trabajo se aborda el proceso social que ha conducido a la generación de una conciencia colectiva del carácter del agua como bien común y que ha trabajado en pos de procesos participativos de decisión en torno al manejo de los recursos hídricos en todo el país. Se exponen las características de este nuevo avance hídrico de la frontera agrícola y las principales resistencias que se han desplegado.

Palabras clave: riego; privatización del agua; agronegocio; comunes

The Uruguay water frontier: new dynamics of accumulation and dispossession.

In Uruguay, the promotion of a new accumulation mechanism that seeks to boost the expansion of agribusiness from the financing of agricultural irrigation is being assisted. In 2018, a new Irrigation Law was passed, which has generated resistance in different social groups that question the impact that the construction of reservoirs for water damming for agricultural irrigation can have on the quality of the country's water resources, which They are in critical condition. The new Law allows investors outside the productive activity to channel resources for the construction of irrigation infrastructure and, from their private operation, charge for the use of irrigation water. Those who criticize this process that will lead to water grabbing point out that it is antagonistic with initiatives that consider access to drinking water and sanitation as a human right, a perspective that since 2004 has been incorporated into the national legal framework from which a popular initiative for Constitutional Reform for water was approved. This paper addresses the social process that has led to the generation of a collective awareness of the character of water as a common good and that has worked towards participatory decision processes around the management of water resources throughout the country. The characteristics of this new water advance of the agricultural frontier and the main resistances that have been deployed are presented.

Keywords: irrigation; water privatization; agribusiness; common

Introducción

El presente artículo analiza el nuevo impulso al agronegocio en Uruguay a partir de la inclusión del agua en la órbita de la especulación financiera, así como el proceso de movilización popular que rechazó las modificaciones legales que han habilitado esta nueva situación. La expansión del agronegocio a partir de la financiarización del riego agrícola ha colocado al agua como la nueva frontera sobre la cual avanza el agronegocio, luego de haber consolidado un proceso de concentración y extranjerización de la tierra que no tenía lugar en el país, al menos, desde el fin de la época colonial (Piñeiro, 2014). Las preguntas que orientan este análisis tienen que ver con el papel del agua en el proceso de acumulación de capital del agronegocio y al mismo tiempo con la continuidad de las luchas sociales por el agua, estableciendo vínculos entre la movilización popular que instaló -por la vía de la democracia directa- el derecho humano al agua y su gestión pública en la Constitución de la República. Una de las preguntas centrales tiene que ver, en este sentido, con la manera en que un bien común, el agua, que es considerado socialmente como tal, ingresa en un proceso de privatización más amplio, como el que se ha desplegado en el país con otros recursos, como la tierra. En un plano más amplio, el objetivo es inscribir el proceso de impugnación de las modificaciones a la Ley de Riego en el marco de los conflictos ambientales en Uruguay y, en particular, de aquellos desplegados durante los gobiernos progresistas en el país (desde 2005 al presente). La estrategia metodológica combina elementos de la etnografía multisituada (Marcus, 2001) y del dispositivo implicación-reflexividad (Althabe, 1999 y Hernández, 2008). El conflicto social analizado es de escala nacional e involucra a una multiplicidad de actores sociales heterogénea y dispersa

geográficamente. La estrategia metodológica también recupera elementos del dispositivo de implicación-reflexividad, trabajando críticamente la propia implicación de autor en tanto integrante del colectivo social que impugnó las modificaciones a la Ley de Riego y desplegó la campaña de pro-referéndum en su contra, para poder producir conocimiento desde esta posición implicada.

El agua en Uruguay: entre el neoliberalismo y la hegemonía progresista

El 31 de octubre de 2004 sucedieron dos hechos conectados entre sí que marcarían el curso de las controversias sobre el agua como bien común en el Uruguay de los primeros años del siglo XXI. En las elecciones realizadas ese día la coalición de partidos de izquierda Frente Amplio ganó las elecciones presidenciales asegurando mayoría parlamentaria propia. Lo mismo sucedería en todas las elecciones subsiguientes hasta el presente, dando lugar a un período de *hegemonía progresista*, que en términos de ejercicio del gobierno nacional se extendió hasta el último día de febrero de 2020. Pero ese mismo día también se llevó adelante un plebiscito que proponía la inclusión del derecho humano al agua y el saneamiento en la Constitución del país, asegurando una gestión pública, sustentable y participativa. Esta iniciativa era promovida por una articulación de organizaciones sociales. En este trabajo se aborda el proceso social que ha conducido a la consideración del agua como un bien común y que ha trabajado en pos de procesos participativos de decisión en torno al manejo de los recursos hídricos en todo el país. Se exponen las características de este nuevo avance hídrico de la frontera agrícola y las principales resistencias que se han desplegado.

A diferencia de la tierra, que fue tempranamente privatizada, dividida y repartida entre terratenientes hace más de 200 años (Piñeiro, 2014) las aguas además de un bien común natural detentan su carácter público¹, reconocido en todos los marcos jurídicos específicos que han regulado su uso. Este carácter fue reafirmado por la Reforma Constitucional de 2004, que obligó a revertir las privatizaciones en curso en el departamento de Maldonado (Santos, 2006) y que estableció los criterios de participación y de sustentabilidad para la gestión del agua en el país.

Desde el punto de vista de la conflictividad social, si tomamos la periodización realizada por Alfredo Falero (2008) podemos identificar 3 ciclos de luchas sociales a lo largo del siglo XX en Uruguay: uno que tiene como eje la lucha por “socialismo y antiimperialismo” desde finales de la década de 1950 hasta el golpe de estado de 1973, el segundo caracterizado por la “lucha contra la dictadura y a favor de la democracia”, comienzos de los años 80 hasta 1989 y el tercero, “lucha contra el neoliberalismo y las privatizaciones” desde la década de 1990 y hasta comienzos del Siglo XXI. Podemos decir que el plebiscito del agua de 2004 marcó el cierre de ciclo de luchas contra el neoliberalismo. En lo que refiere al interior del campo popular fue la última vez hasta la campaña contra la Ley de Riego (2017-2018) que se apeló a la iniciativa popular vía recolección de firmas para detener un proceso

¹Con la única excepción de las aguas de lluvia que no tocan el suelo, las cuáles puede ser aprovechadas para uso particular. La Reforma de octubre de 2004 consagró en la Constitución el dominio público de todas las aguas en el numeral 2 del Artículo 47 de la Constitución de Uruguay, plebiscitado en 2004 “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”.

privatizador del agua. Este había sido el principal repertorio de acción desplegado por las organizaciones sociales y sindicatos estatales contra la privatización de empresas públicas en los años noventa.

En este sentido la pregunta sobre la vinculación histórica entre el plebiscito de 2005 y el proceso de referéndum de 2018 siguen la proposición Negri, Hardt y Mezzadra (2013) para el estudio de la relación entre procesos de gobierno y movimientos sociales, en particular para el momento progresista en América Latina, que consiste en dar cuenta de la continuidad de las luchas: "el punto es que en una situación en que hay 'gobiernos progresistas', 'gobiernos populares' –como existen en varios países de América Latina–, ¿cómo imaginar, construir y también practicar la continuidad de las luchas? (...) Estamos convencidos de que sin luchas, para decirlo de una forma un poco esquemática, los procesos de transformación en América Latina se van a acabar" (Negri, Hardt y Mezzadra, 2013: 56).

La llegada del Frente Amplio al gobierno que ha dado lugar a lo que caracterizamos como hegemonía progresista (Castro y Santos, 2018) ha implicado, entre otras cosas, un nuevo tipo de mediación política entre el partido de gobierno y las principales organizaciones sociales de masas del país.

La cuestión del agua como un tema socialmente conflictivo ocupó los primeros días de gobierno del Frente Amplio en 2005. La interpretación de la reforma constitucional de 2004 implicaba que el flamante gobierno de izquierda tomara una decisión operativa con respecto a los servicios de agua y saneamiento ya privatizados -en el departamento de Maldonado- tomando acciones concretas en relación a las empresas transnacionales beneficiarias de la privatización. Por otra parte la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) comenzó a articular acciones y posicionamiento en otros conflictos ambientales de carácter nacional. El más evidente de ellos fue el posicionamiento contrario a la instalación de plantas de celulosa en el río Uruguay (Reboratti y Palermo, 2007).

El 20 de mayo de 2005 la disputa en torno a la implementación de la reforma constitucional se saldó con un decreto del Poder Ejecutivo (con la firma del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros) en el que se interpreta el texto de la Reforma Constitucional de una manera contraria a cómo la entendía la CNDAV, habilitando la permanencia de las multinacionales del agua en Maldonado (Santos *et al.*, 2006). Esto provocó una fuerte reacción de la CNDAV² y generó la primera movilización social en protesta por una medida del gobierno del Frente Amplio. El 27 de mayo de 2005 se llevó adelante una concentración convocada por la CNDAV y encabezada por el reconocido escritor Eduardo Galeano

²"La CNDAV reaccionó de manera contundente frente al decreto del Poder Ejecutivo, emitiendo la llamada "Declaración de Maldonado" un día después que se hiciera público el Decreto. Es así que el documento, resultado de una reunión del plenario de la CNDAV en Maldonado el 21 de mayo de 2005, resolvió "rechazar y recurrir el decreto del Presidente de la República del viernes 20 de mayo de 2005 y todas las resoluciones del gobierno que contradigan el mandato popular". La Declaración de Maldonado planteaba como objetivos inmediatos de la CNDAV "recuperar por parte del Estado los servicios de agua potable y saneamiento de Maldonado de acuerdo a la legislación vigente" y "fortalecer las comisiones locales en defensa del agua y de la vida reivindicando la gestión integrada de los recursos hídricos con la participación de las organizaciones sociales directamente involucradas", agregando como lema que "la voluntad popular no se interpreta, se cumple" (Santos *et al.*, 2006).

en la Plaza Cagancha de Montevideo, la que una semana atrás había sido el punto de llegada de la Marcha del Silencio.

La aspiración de introducir la perspectiva de la sustentabilidad en la gestión de los recursos hídricos, incorporando la participación y el control social como elementos centrales, comenzó a concretarse con la aprobación de la Ley Nacional de Aguas en el año 2009, marco jurídico a partir del cual se comenzaría a instrumentar la Reforma Constitucional. Desde ese entonces se creó una nueva institucionalidad dentro de la órbita del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) organismo responsable desencadenar el proceso de creación de Comisiones de Cuenca, espacios consultivos del Poder Ejecutivo, de representación institucional y social (en clave multiactoral) con la finalidad de instrumentar medidas acordadas en cada cuenca para la promoción de la gestión integrada de los recursos hídricos.

La efectividad de esos espacios ha sido diferente y con variados niveles de profundidad. Su mayor intensidad ha estado colocada ante situaciones críticas de calidad de las aguas que se habilitan para consumo humano. Fue el caso de Montevideo y el área metropolitana en 2013 con una afectación importante del sistema de abastecimiento de agua potable durante el verano, con problemas de calidad del agua. Entre otras cosas la movilización social generada por esta problemática provocó la consolidación de la Comisión de Cuenca del Río Santa Lucía, que ha implicado además la aplicación de medidas de exclusión de determinadas actividades productivas y mejores controles en el manejo productivo de la cuenca -tanto industrial como agropecuario-. Situaciones similares se dieron en 2015 en los departamentos de Maldonado -Laguna del Sauce- y de Canelones -Laguna del Cisne- también contribuyendo a la visibilidad de los espacios de Comisiones de Cuenca y a la canalización del malestar social por los serios problemas de calidad del agua. Esta visibilidad fue producto de la movilización de colectivos locales, vinculados entre sí y con la CNDAV como son la Asamblea por el Agua del Río Santa Lucía y la Comisión de Vecinos en Defensa de la Laguna del Cisne.

Entre 2016 y 2017 el Poder Ejecutivo promulgó un Plan Nacional de Aguas (MVOTMA, 2017), que constituye el marco en el cual se regulará -entre otros- la gestión del agua potable, de acuerdo con los principios rectores de la reforma constitucional de 2004 y de la Ley Nacional de Aguas de 2009. Paralelamente en el plano productivo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca presentó al parlamento una serie de modificaciones a la Ley de Riego que fueron aprobadas por una amplia mayoría del espectro político, en lo que podría implicar un giro en la lógica de acumulación del agronegocio (Hernández, 2009), potenciándola. Una suerte de ampliación de la frontera agrícola a través de la intensificación, a partir de la expansión de una eventual “frontera hídrica”.

La ley de riego y la ficción de las ‘aguas perdidas’

En Uruguay, la política de desarrollo agrícola y la investigación agropecuaria oficial se han enmarcado -al menos desde el año 2010- en el paradigma de la llamada *intensificación sostenible*. Esto se corresponde tanto con las orientaciones políticas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca como con las orientaciones de investigación desarrolladas desde el Instituto Nacional de Investigación

Agropecuaria u organismos vinculados a determinadas cadenas productivas, como el Instituto Nacional de la Carne. Ese marco conceptual ha dado lugar a la promoción del eslogan de país “agrointeligente”.

En el cierre de la Exposición Rural del Prado del año 2010, frente a un selecto público integrado por otras autoridades nacionales -entre ellas el Presidente de la República José Mujica- y la plana mayor de la Asociación Rural del Uruguay, una de las corporaciones empresariales más conservadoras del país, el por ese entonces novel Ministro de Ganadería Agricultura y Pesca, Tabaré Aguerre, dedicó una parte importante de su discurso oficial de cierre a la cuestión de la intensificación sostenible:

El Uruguay es un país intensivo en uso de recursos naturales. De nuestros recursos naturales sale nuestra producción, pero de nuestros recursos naturales también viene el turismo. El cuidado que este país tenga con los recursos naturales define el futuro que este país tenga. La propiedad privada nadie la discute [...] Sustentabilidad en recursos naturales no es quedarse quieto. No es no hacer nada. No es dejar de plantar. Es aprovechar toda la capacidad e innovación que este país tiene: la capacidad de investigación. [...] El Uruguay *agrointeligente* es eso: es vender mejor, agregar valor, conservar recursos naturales, distribuir e incluir socialmente (énfasis agregado)³.

La figura de Tabaré Aguerre implicaba una novedad en el elenco de gobierno del segundo período del Frente Amplio. Un tanto *outsider* de la disputa sectorial a la interna del Frente Amplio, había sido convocado para la tarea por el presidente José Mujica y era muy bien visto por el entorno del entonces vicepresidente de la República Danilo Astori -que había sido el contendiente de Mujica en las elecciones internas y que ha sido además Ministro de Economía en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) y en el tercero (2015-2020). Pero esa no era la única novedad de Aguerre: su ingreso al gabinete ministerial implicaría la primera irrupción en los gobiernos de izquierda de un ex dirigente de una gremial de empresarios rurales. Aguerre había sido presidente de la Asociación de Cultivadores de Arroz entre 2006 y 2009, con trayectoria como dirigente de la gremial desde la década del ochenta. El exitoso empresario capitalista desentonaba un poco en el gabinete conducido por el ex guerrillero Mujica. El perfil de su gestión le llevaría a contar con la valoración positiva de Tabaré Vázquez para confiarle la continuidad de la secretaría de Estado en el tercer gobierno del Frente Amplio.

Al asumir su segundo mandato al frente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en marzo del año 2015 también frente al presidente saliente José Mujica, Aguerre sentaría las bases de la continuidad de la política de intensificación sostenible. Este marco conceptual surgido inicialmente en el plano académico ha pasado a formar parte de las referencias institucionales de la organización de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO) y programas de políticas agrícolas de la Unión Europea y Estados Unidos así como en otros ámbitos

³Palabras del Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Tabaré Aguerre, durante el acto de clausura de la 105 Expo Prado 2010, 18 de septiembre, 2010 Acceso: <http://archivo.presidencia.gub.uy>

institucionales multilaterales⁴. Pero al mismo tiempo -según sostiene Titttonell (2014)- el término viene siendo utilizado en el mundo del agronegocio y por parte de agencias donantes internacionales. El objetivo principal de esta forma de producción en Uruguay -que también es marco de políticas públicas y de regulaciones de organismos internacionales- es

Incrementar la producción sin expandir el área de tierra y con reducción de impactos ambientales. Adicionalmente los sistemas de producción pueden contribuir positivamente al capital natural y flujo de servicios ecosistémicos (Rosas y Buonomo, 2016, 34).

En un documento de recomendación de políticas para Uruguay elaborado por el Banco Mundial (Notas de Política) el organismo multilateral destacó la aplicación del marco conceptual de la intensificación sostenible para promover el desarrollo del sector agroalimentario (Kennedy, *et al.* 2015). El documento aborda propuestas para tres grandes conjuntos de vulnerabilidades que afectan al país en términos de sostenibilidad: una estructural (la dependencia de los recursos naturales para la producción agrícola), otra biofísica (la presión sobre los recursos naturales) y otra climática (el aumento de los fenómenos climáticos adversos). En ese sentido, los autores⁵ celebran el marco de la “agrointeligencia” para la elaboración de políticas de intensificación sostenible, por lo que aclaran que en su trabajo “no se recomiendan reformas drásticas en las políticas sectoriales, sino la continuación y el desarrollo de las políticas actuales en las esferas de competitividad y sostenibilidad (Kennedy, *et al.* 2015). En ese sentido de no proponer reformas drásticas sino la profundización de las políticas que se venían desarrollando en el marco de la noción de país “agrointeligente”, el documento de política del Banco Mundial se refiere al riego: una actividad con una experiencia muy limitada en el país, básicamente referida a la producción de arroz con impulso de iniciativas privadas e inversión individual. Ante este diagnóstico la propuesta es que:

existen posibilidades de incorporar el riego en los cultivos de cereales de verano, los sistemas de producción de oleaginosas y los pastos para granjas lecheras y cría de ganado, a fin de aumentar la productividad y estabilizar la producción (al disminuir la sensibilidad al estrés hídrico) [al tiempo que el] aumento en los precios de las tierras conlleva la necesidad de intensificar la producción (por unidad de tierra) para mantener el rendimiento de los factores productivos y los ingresos por hogar agrícola. En el ámbito de los establecimientos agrícolas, se ha demostrado que el riego contribuye a aumentar la productividad por hectárea (Kennedy *et al.* 2015, 175).

Como camino a transitar para el desarrollo de esa política de riego se sugieren una serie de elementos vinculados a la implementación operativa de la política:

⁴Por ejemplo, el Consorcio de Centros de Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), el Foro Económico Mundial de Davos o el Grupo Temático sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Titttonell, 2014).

⁵Uno de los autores del documento, Remi Trier, es un ingeniero agrónomo que trabaja para el Banco Mundial y ha participado en diferentes delegaciones (por ejemplo en Mozambique, Etiopía, Brasil y Perú) donde se ha recomendado a los países transitar hacia modelos de promoción del riego agrícola bajo la modalidad de la Participación Público-Privada (Trier, 2014).

“eliminar obstáculos en el marco jurídico” referidos a la Ley de Riego -vigente en ese entonces- y a la Ley de Participación Público-Privada, el fomento de proyectos de riego colectivos (medianos y grandes) y a la vez “intensificar el respaldo fiscal actual al sector” (Kennedy *et al.* 2015, 175). El documento señala que el MGAP venía trabajando desde 2012 en una propuesta sobre el riego basada en la cogestión del riego con Organización de Usuarios de Agua y la participación del sector privado y las alianzas público-privadas en el riego (Kennedy *et al.* 2015, 175).

El documento lista una serie de líneas de acción en las que debería basarse la ejecución de una política producida en este marco, dentro de las cuáles se encuentran: la adaptación del marco jurídico, el fortalecimiento del marco institucional para adaptarlo a los desafíos del desarrollo del riego en todo el país, la regulación de las intervenciones públicas y privadas para controlar y mitigar los impactos ambientales, el fortalecimiento de la capacidad en la Organización de Usuarios del Agua y el desarrollo de modelos financieros a medida e incentivos fiscales para la inversión privada.

Todos estos elementos formaron parte central de las modificaciones a la Ley de Riego que Tabaré Aguerre envió al parlamento en 2016 y que fuera aprobada con votos de todo el Frente Amplio y de los partidos de oposición en 2017. Aunque esta no fue la primera oportunidad en la que el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca intentó modificar la ley de riego vigente desde 1997.

Con el paradigma de la intensificación sostenible como telón de fondo y buscando iniciativas para alcanzar la meta del Uruguay Agointeligente, en el año 2014 el Ministro Tabaré Aguerre llevó al por ese entonces presidente José Mujica el borrador de una nueva Ley de Riego. Las modificaciones a la norma vigente desde 1997 respondían a una serie de recomendaciones que surgían de una consultoría que el Estado uruguayo había encargado al Banco Mundial⁶. El informe final de consultoría incluye en sus anexos la exposición de motivos de las modificaciones a la ley y un articulado que incluía las principales modificaciones sugeridas a la ley:

- desarrollar la figura de las Sociedades Agrarias de Riego (SAR), incluyendo dentro de sus objetos no sólo el uso, manejo y aprovechamiento de agua -existentes desde la ley de 1997- sino también el drenaje
- crear la figura de los Operadores de Sistema de Riego entendido como:
“aquella persona física o jurídica encargada de la gestión de entrega del agua y del cobro del precio a los usuarios [quiénes se prevé serán] empresas privadas del sector de la construcción, a quienes les interesa cofinanciar, construir y operar el sistema durante el tiempo de la concesión, obteniendo como contrapartida una remuneración (contraprestación pública e ingresos de la venta de agua para riego [y] de energía)” (pp. 209-210).
- establecer el cobro de un precio por el agua (y por los servicios de explotación, conservación y administración de las infraestructuras de riego).

⁶Estrategia de Fomento del Desarrollo de la Agricultura Regada en Uruguay. Informe de consultoría. Banco Mundial-Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Gobierno de Uruguay. Montevideo. 2015. (Programa de Asistencia Técnica No Reembolsable del Banco Mundial al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en 2013-2014).

Asimismo se abría la posibilidad de asociaciones Público-Privadas y se planteaba la realización integrada de planes de uso y manejo de suelos y aguas (hasta ese entonces sólo existía la figura de los planes de uso y manejo de suelos en el marco de la Ley de Suelos). En esa oportunidad la propuesta de Aguerre no tuvo andamio. Muchos factores intervinieron para ello. Según trascendió en la prensa en ese momento, el propio presidente Mujica -aunque convencido de la bondad del proyecto- resolvió no dar paso a su discusión. La decisión de Mujica habría estado basada en el contexto preelectoral en el que la propuesta caería -las elecciones nacionales fueron a fines de 2014- y por diferencias con la iniciativa al interior de su propio sector político, el Movimiento de Participación Popular (MPP). En particular la posición de dos integrantes del MPP en órganos de decisión vinculados a la temática del riego habrían sido decisivos para que la iniciativa no llegara a discutirse: uno de ellos ocupaba la titularidad de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (Jorge Ruks), mientras que el otro era el responsable de la Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA), Daniel González.

Las modificaciones a la Ley de Riego aprobadas en 2017 incluyeron todos los aspectos sugeridos por el Banco Mundial: la creación de Sociedades Agrarias de Riego y los Operadores privados de Sistema de Riego, el establecimiento del cobro de un precio por el agua y la posibilidad de asociaciones Público-Privadas, promoviendo directamente la inversión privada en el riego agropecuario.

La propuesta implica un claro avance en la privatización del agua en un país que había sido tomado como ejemplo mundial al incluir en su Constitución la consideración de este bien común como un derecho humano y un servicio público a partir de mecanismos de democracia directa. Algunos aspectos de la fundamentación del proyecto dejan en evidencia cuál es la concepción “productiva” que el progresismo asigna al agua: un recurso hídrico cuyo papel en el proceso de acumulación debe potenciarse. Acumulación de algunos sectores que está asociada directamente a procesos de despojo sobre otros. En varios pasajes de la exposición de motivos en el preámbulo del proyecto de Ley se sostiene que uno de los problemas de Uruguay es que llueve mucho y el agua “se pierde”, se “escurre” y no es aprovechada. Esta visión del ciclo del agua tan poco sistémica es más propia del pensamiento productivista de la primera mitad del siglo XX que del siglo XXI. Esta referencia a la ecoeficiencia podría remitir esta noción al marco de la modernización ecológica (Hajer, 1995). Sin embargo la manera en que se dio el proceso de la discusión de las modificaciones a la Ley de Riego evidencia la ausencia de un componente señalado como característico de este discurso: además de pretender llevar adelante un proceso de cálculo de los recursos hídricos necesarios para el mantenimiento de la dinámica básica de un curso de agua (la idea de caudales ambientales, incluida en la Ley y su reglamentación) la modernización ecológica implica otros dos elementos: un nuevo lugar para la ciencia en la elaboración de las políticas y la sustentación de su legitimación en procesos de negociación social (nuevas prácticas participativas, de consultas regulares con organizaciones ambientalistas o mesas de negociación). En el caso de la Ley de Riego parece evidente que no se recurrió a la mejor ciencia disponible ni tampoco se establecieron los canales de participación establecidos durante los propios gobiernos progresistas para la participación social en la gestión de los recursos hídricos. La Ley de Riego representa, en todo caso, un paso hacia la desmodernización ecológica del Uruguay.

En sus primeras manifestaciones públicas luego de la aprobación del proyecto en el senado, el ministro Aguerre sostuvo que la "ley sobre riego será lo que fue la ley forestal para Uruguay en la década de 1990. Es una posibilidad de aumentar y de diversificar la producción, aumentar la productividad, capturar más valor y recibir inversiones nacionales y extranjeras". El paralelismo es sumamente válido y permite vincular su análisis con este conflicto de escala nacional. La Ley Forestal (N.º 15.939) fue aprobada en 1987 por todos los partidos políticos y estableció subsidios y exoneraciones tributarias a las plantaciones forestales que en ese momento eran insignificantes en la producción nacional. La legislación surgió como resultado de la recomendación de una consultoría realizada por la cooperación japonesa⁷.

En este caso, las modificaciones a la Ley de Riego también fueron aprobadas por unanimidad en su tratamiento parlamentario⁸ y son el resultado de una consultoría desarrollada a iniciativa del Banco Mundial. Dicho sea de paso, el equipo del banco que colaboró con los técnicos nacionales en la realización de esta consultoría (MGAP-BM, 2015) sobre el desarrollo estratégico del riego en el país también las ha realizado en otros países de África y América Latina, estableciendo recomendaciones similares: abrir el sector del riego agropecuario a la inversión privada para aumentar la producción.

Es claro que estas modificaciones a la Ley de Riego plantean una visión del agua en las antípodas de la planteada en la reforma constitucional de 2004. Mientras que la reforma constitucional consagró el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano, la propuesta de modificación de la Ley de Riego apunta a mercantilizar el agua a partir de la gestión privada de su represamiento. Puede decirse que el punto de partida conceptual de la legislación derivada de la enmienda de 2004 es el de considerar al agua como un bien de uso común, propiedad pública y gestión estatal con participación social (Constitución de la República, 2005). Esta nueva Ley de Riego, en cambio, no sólo considera al agua un recurso que debe aprovecharse principalmente en términos de mercancía, sino que establece mecanismos para que haya actores privados (inversores) que se involucren en el negocio de la construcción de infraestructura de riego mediante asociaciones público-privadas con el Estado, a la vez que se encargan de la gestión de las infraestructuras y del riego en sí mismo.

Las modificaciones a la Ley de Riego permiten identificar algunas continuidades entre la normativa producida durante los gobiernos neoliberales y las que surgen durante los gobiernos progresistas. En este caso, la Ley original que se pretende modificar es del año 1997, momento en el que se pretendía abrir todos los sectores de actividad a la participación de la inversión privada. Lejos de transformar ese marco jurídico heredado, el progresismo uruguayo lo profundiza, habilitando la derivación de fondos de inversión (capital financiero) hacia las actividades

⁷Japanese International Cooperation Agency, JICA.

⁸En el senado las modificaciones a la ley fueron votadas por unanimidad. En la cámara de diputados hubo dos votos en contra (de un total de 99 legisladores): uno del diputado Eduardo Rubio de la Unidad Popular -único partido de la izquierda extrafrenteamplista con representación parlamentaria- y otro del diputado Gastón Cossia del Partido Nacional. En ambas cámaras hubo legisladores del Frente Amplio que argumentaron en contra (la senadora Constanza Moreira del sector Casa Grande y el diputado Carlos Coitiño del Partido por la Victoria del Pueblo) pero en todos los casos votaron afirmativamente las modificaciones a la Ley de Riego.

agropecuarias en una nueva fase (sumado a la presencia de fondos de inversión en la dinámica del agronegocio y a la compra de tierras). Algo similar señala Ioris para el caso de Brasil, con la política nacional de recursos hídricos, que fue aprobada durante los gobiernos neoliberales y potenciada durante los gobiernos del Partido dos Trabalhadores (PT). Según señala el autor “la ley de la Política Nacional de Recursos Hídricos fue promulgada en 1997 (...) e incorporó diversos preceptos de la metodología internacional de gestión integrada” (Ioris, 2010, 236) dentro de los cuáles se encuentran la autorización ambiental previa, el pago de tasas ambientales y la constitución de comités de cuencas. Según sostiene Ioris, para el caso de Brasil:

La transformación simbólica y material del agua en una mercadería poseedora de valor monetario en sí misma es facilitada por la asociación del cobro a otros instrumentos de financiamiento (Ioris, 2010, 240).

En el caso de la Ley de Riego de Uruguay, otros instrumentos podrían ser los mecanismos financieros incluidos para promover la realización de las infraestructuras de riego (la habilitación para la participación de fondos de inversión o las asociaciones público-privadas, entre otras). La fundamentación de la Ley plantea que esta intensificación, de carácter ‘sostenible’, permitirá aumentar el uso del riego en cultivos de soja, maíz y trigo, rubros que en gran medida son llevados adelante por grandes empresarios vinculados al agronegocio. O sea que esta expansión de la frontera agrícola a partir de la ampliación de la ‘frontera hídrica’ lo que busca es aumentar la producción en general, sabiendo que su resultado implicará el beneficio productivo de los sectores que han protagonizado la acumulación de la riqueza agrícola en las últimas dos décadas. Un nuevo giro en lo que Harvey (1996) ha conceptualizado como acumulación por desposesión.

Además de los efectos socioeconómicos de crear un proceso de venta de agua para riego -y eventualmente la generación hidroeléctrica como se sostiene en el proyecto- esta Ley de Riego recibió críticas sobre sus posibles impactos ambientales. Lo llamativo es que el proyecto de ley sí hace referencia en su fundamentación a elementos ambientales: se sostiene que estas modificaciones a la Ley de Riego prepararán al país para el nuevo escenario que plantea el cambio climático. Se supone que eso tiene que ver con almacenar el agua para poder lidiar con la variabilidad climática y las incertidumbres que podría generar en términos de requerimientos de agua para la producción. De nuevo, una visión restringida y productivista del ciclo hidrológico (y de los efectos del cambio climático). No está dicho en el proyecto, por ejemplo, como se afectaría la disponibilidad de agua en el país al aumentar su represamiento y, por ende, la superficie de aguas estancadas, aumentando su factor de evaporación (en una proyección global de clara tendencia de aumento de las temperaturas medias).

Desde la sección de Limnología de la Facultad de Ciencias -especialistas en el estudio de aguas continentales, como lagos, lagunas o estuarios- se hizo público un documento referido específicamente a las consecuencias que estas modificaciones a la ley podrían generar en términos ambientales. Dentro de la serie de impactos que se describen hay uno que merece especial atención pues constituye una verdadera advertencia en un contexto de la preocupación por la calidad de las aguas en el país. El citado documento sostiene que:

las represas aumentan el tiempo de residencia del agua, y con ello su temperatura y transparencia por aumento de la sedimentación. Si el agua

represada trae consigo una carga importante de nutrientes proveniente de la fertilización agrícola excesiva, como está sucediendo en varias zonas del país, se incrementarán los procesos de eutrofización en el embalse. Si recibe una alta carga de materia orgánica, al acumularse y descomponerse se puede agotar el oxígeno disuelto, afectando a la biota y a los valores estéticos (aspecto, olor) del ambiente, y liberando más nutrientes al medio". Estos factores "aumentan el riesgo de que se desarrollen floraciones algales y de cianobacterias potencialmente tóxicas. El país ya está sufriendo estos fenómenos en lagunas, embalses y ríos, algunos de los cuales sirven de fuente de agua potable. Este riesgo se ve magnificado cuando los cursos de agua a embalsar se encuentran en cuencas particularmente fértiles y bajo una intensa actividad agrícola (Sección Limnología, 2016).

La discusión parlamentaria sobre la Ley de Riego aportó más elementos de esta visión progresista de la explotación de la tierra y el agua, así como dejó en evidencia el lugar que la narrativa dominante le asigna a las políticas ambientales. Las modificaciones a la Ley de Riego recogieron amplios consensos del sistema político uruguayo acerca de las vías para promover la llamada "intensificación sostenible". En el debate parlamentario expuso la visión dominante dentro de la izquierda uruguaya con respecto a la cuestión ambiental.

En un discurso modernizante, los elementos ambientales del debate sirvieron para dejar en claro que la Ley de Riego tendrá impactos pero los mismos serán minimizados por una institucionalidad ambiental (fiscalizadora) que mantendrá a raya las eventuales tentaciones depredadoras del capital. Esto es altamente contradictorio con el espíritu de una ley que tiene el respaldo explícito no sólo de la derecha partidaria sino también de las cámaras empresariales asociadas a la producción agrícola.

En particular, uno de los defensores de las modificaciones a la Ley de Riego fue el senador José Mujica, ex presidente de la República, ex Ministro de Ganadería y Pesca y además el responsable de que Aguerre ocupara ese cargo y desde allí haya promovido esta nueva normativa para la regulación del riego. Mujica sostuvo en su defensa de la nueva norma que de ello depende "el precio de la comida de la gente" asumiendo que en el futuro no se podrá producir sin intervención del riego y que el objetivo de esta ley es favorecer el regadío de los alimentos. Nada más alejado de la realidad, podemos concluir, con apenas analizar la exposición de motivos del proyecto de Ley, donde el ministro Aguerre sostiene que lo que se busca es un "segundo piso" para la producción agrícola uruguaya, en particular la sojera. Desde que se viene procesando la expansión de los cultivos sojeros en el oeste uruguayo está claro que su finalidad no es la de la producción de alimentos para los habitantes de Uruguay sino la producción de *commodities*, un bien agrícola que es utilizado como materia prima en otros procesos productivos, en particular en Asia. La lógica a partir de la cual el progresismo ha defendido las modificaciones a la Ley de Riego consisten en la idea de que es necesario "hacer algo" para aprovechar una cantidad importante de agua que "se va al mar y por lo tanto no está disponible", en palabras de Mujica durante la sesión del senado⁹. Banalizando la cuestión ambiental, Mujica agregó que "todo lo que hace el hombre termina agrediendo en

⁹Estas palabras y las siguientes de Mujica fueron pronunciadas durante el tratamiento legislativo de las modificaciones a la Ley de Riego en el senado.

parte al medio ambiente” y que “para respetar bien al medio ambiente y sus equilibrios habría que sacar al principal depredador” haciendo referencia a que la única manera de atender la cuestión ambiental sería erradicando a las poblaciones humanas del ambiente. Por ello, la conclusión lógica derivada de este razonamiento es que una verdadera “preocupación ambiental” (la única legítima, digamos) es “la lucha por mitigar y por conservar”.

Es interesante señalar que muchas de las críticas al proyecto de modificaciones a la Ley de Riego vinieron del propio Frente Amplio (de legisladores que finalmente votaron el proyecto)¹⁰. En todos los casos las observaciones tenían que ver con elementos ecológicos de los eventuales impactos que generaría la proliferación de embalses sobre la biodiversidad acuática y terrestre y también sobre la calidad de los recursos hídricos del país (al combinarse estos represamientos con los efectos del aumento de fertilizantes y agrotóxicos en los sistemas ambientales producto de la intensificación productiva). Tanto en la fundamentación del voto de estos pseudo-disidentes como en la síntesis positiva del propio Mujica el rol de los organismos facilitadores ocupó una centralidad que no tuvo ni en la discusión parlamentaria previa ni en los contenidos del propio proyecto. “Confío en los organismos de mi país, no somos tan primitivos” manifestó Mujica, agregando que “tenemos que tener un poco más de confianza en nuestra propia gente”.

Esta idea de la modernización de las instituciones ambientales del país como resguardo tiene un doble movimiento. Por un lado limita “lo ambiental” a lo ecológico, escindiendo lo social que está inherentemente vinculado. Por ende, los impactos sociales y económicos de la apertura de la actividad del riego a la financiarización¹¹ quedan excluidos del horizonte de discusión y participación. Por otro lado, como el propio Mujica manifestó durante la sesión del senado, la intervención de las políticas ambientales está orientada a la mitigación, a la remediación de los efectos nocivos del desarrollo y nunca a evitar tales impactos.

La fe incuestionada en el progreso tecnológico con la finalidad de promover la intensificación productiva no encontrará en las políticas ambientales del progresismo un freno, sino una legitimación. Esta parece ser la única novedad que el siglo XXI trae a un debate de ideas y un contexto de inserción internacional comparable al que vivía el país a fines del siglo XIX. O sea, en términos de las relaciones sociedad-naturaleza el progresismo ha implicado una continuidad del marco de la modernización ecológica, con las salvedades que hemos planteado en este capítulo. Lo novedoso es que ahora se incluyen argumentos de carácter ambiental a la hora de legitimar la faceta tecnológica y productiva del progresismo, cuando de manera predominante en la historia del ambientalismo sus críticas se habían presentado como frenos a la idea de progreso en tanto que ruptura de la relación dependiente con la Naturaleza.

El rechazo a la Ley de Riego

¹⁰De parte de sectores minoritarios como Casagrande o el Partido por la Victoria del Pueblo.

¹¹El proceso de financiarización del agua en el marco de la Ley de Riego está dado por la posibilidad de que tanto los Operadores Privados de Riego como las Sociedades Agrarias de Riego estén compuestas por sociedades anónimas.

Las organizaciones sociales promotoras de la reforma constitucional de 2004 inmediatamente que se produjo la aprobación parlamentaria de las modificaciones a la Ley de Riego desarrollaron una campaña de recolección de firmas para lograr un referéndum contra la ley. Al mismo tiempo anunciaron que explorarían mecanismos para promover una declaración de inconstitucionalidad de esta ley. Esta inconstitucionalidad no estaría dada solamente en los aspectos económicos o ambientales de la nueva Ley de Riego. Desde la citada reforma constitucional de 2004 quedó inscripto en la Constitución que la gestión y el control del uso de los recursos hídricos debe realizarse con participación social. Los únicos que participarán en la gestión del uso de agua para riego serán quienes lucrarán con el agua (o quienes necesiten de ella para producir). Es por ello que parte importante del foco de la campaña contra las modificaciones a la ley estuvo puesto en los elementos vinculados a la participación y la toma de decisiones, más allá de los elementos vinculados al impacto económico y ambiental de la iniciativa.

El entramado organizativo vinculado a la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) junto a la Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado¹² (FFOSE) fueron los estructurantes de la campaña de referéndum, que constituyó el primer intento surgido desde el campo popular de poner a discusión de la ciudadanía una ley votada durante los gobiernos progresistas¹³. En particular, además, una ley que había contado con el consenso del sistema político en su aprobación. Para activar el recurso de referéndum la legislación establece diferentes vías. La elegida por las organizaciones fue la de reunir las firmas del 25% del padrón electoral habilitado (esto es, aproximadamente unas 650.000 firmas) con el plazo de un año luego de promulgada la ley (para este caso, el plazo se extendió hasta el 27 de octubre de 2018).

Luego de anunciado el inicio del recurso de referéndum por parte de la FFOSE y la CNDAV la discusión se trasladó al ámbito del PIT-CNT¹⁴ el plenario de sindicatos que reúne -en un organismo único- a las diferentes expresiones del movimiento sindical uruguayo. Allí podemos observar en particular un espacio de la disputa hegemónica: mientras las organizaciones impulsoras del referéndum pretendían el apoyo del PIT-CNT desde el gobierno trataban de impedirlo. Fue así que la propia vice-presidenta Lucía Topolansky¹⁵ se reunió con el Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT en la sede de la organización sindical y con una amplia cobertura de la prensa. Allí la presidenta de la Asamblea General explicó a los sindicalistas que:

acá no se privatiza [porque] el agua que nos llega de OSE y el saneamiento no tienen nada que ver con esta ley. Esta ley se focaliza en la utilización del recurso pluvial, de reintegrarlo de modo de poder utilizarlo en la mejora de la producción. Obviamente que si tu decís que no se privatiza, la gente va a pensar en OSE y nosotros no estamos hablando de OSE ni la ley habla de OSE. Todas estas leyes son difíciles

¹²Obras Sanitarias del Estado, ente público nacional de agua y saneamiento.

¹³Había existido una iniciativa de sectores políticos conservadores para recoger firmas y convocar a un referéndum contra la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, que no tuvo andamio.

¹⁴Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores organización que nuclea a todo el movimiento sindical del país

¹⁵Topolansky, integrante del MPP y esposa del ex presidente José Mujica, accedió a la vicepresidencia luego de la renuncia de Raúl Sendic (h) al cargo, en medio de un escándalo de corrupción vinculado a su rol en la presidencia de la empresa petrolera ANCAP durante la presidencia de Mujica (2010-2015).

de reglamentar, y después también tenemos que reglamentar el código de aguas y hay que seguir trabajando mucho porque es un camino nuevo, nada de esto se había hecho en el país”. [agregando que el país tenía] “una vieja ley de riego que es la que se modifica y se mejora desde nuestro punto de vista, esa ley está vigente y a eso le sumamos esto¹⁶.

Topolansky asistió a esa reunión con la compañía de dos senadores vinculados con la discusión parlamentaria de la ley y ambos ingenieros agrónomos: Yerú Pardiñas del Partido Socialista y Daniel Garín del Movimiento de Participación Popular, quiénes serían luego los principales defensores de la norma en los debates públicos y periodísticos. La propuesta surgida de esa reunión fue la de convocar a un espacio para discutir la reglamentación de la ley, lo que implicaba abandonar la realización del referéndum. FFOSE y la CNDAV no estuvieron de acuerdo y se insistió en que el PIT-CNT se posicionara con respecto a la campaña.

En un hecho inédito para la historia reciente del Uruguay, la Mesa Representativa del PIT-CNT se encontró discutiendo el apoyo a la realización de un referéndum contra un gobierno del Frente Amplio, fuerza política a la que pertenece la mayoría de la dirigencia -y las bases de los sindicatos-. También de manera inédita, sin ningún voto en contra y con sólo tres abstenciones, la Mesa Representativa¹⁷ del PIT-CNT manifestó su apoyo y adhesión al referéndum contra la Ley de Riego, al que ya habían adherido de manera independiente diferentes sindicatos y organizaciones de sindicatos¹⁸. A la campaña se sumarían la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), colectivos estructurantes del campo popular en Uruguay desde la salida a la dictadura militar (1973-1985) y protagonistas de la resistencia al neoliberalismo en la década del noventa.

Una vez desatada la campaña contra la Ley de Riego tuvo particular importancia en la discusión pública el sustento científico de las críticas a la norma, a partir de los impactos que generaría sobre la calidad del agua. Estas alertas estuvieron basados en el documento de la Sección Limnología de la Facultad de Ciencias -elaborado durante el proceso de discusión de la Ley-, pero también otros como el Instituto de Ciencias Ambientales de Facultad de Ciencias y un grupo de docentes del Centro Universitario de la Región Este-CURE (todos de la Universidad de la República).

En cierto sentido el debate público reprodujo cierto reduccionismo en el cual se asocia a la formación en ciencias agrarias con visiones productivistas y a la formación en ciencias biológicas con visiones de corte conservacionista¹⁹. Fue en este contexto que se dio un cruce de opiniones muy fuerte -a través de la prensa- entre estos grupos de docentes universitarios vinculados a las ciencias biológicas y

¹⁶“Cumbre PIT-CNT con Vicepresidenta Topolansky por el agua”. En <https://www.pitcnt.uy/> Martes 21 de noviembre de 2017. Ver al respecto Nota al pie N°1.

¹⁷La Mesa Representativa del PIT-CNT cuenta con 44 integrantes, donde entre titulares y suplentes se distribuyen los diferentes sindicatos y federaciones sindicales.

¹⁸Como es el caso de la Mesa Coordinadora de Entes, que nuclea a los sindicatos de los servicios y empresas del Estado.

¹⁹Las jerarquías del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca son habitualmente ocupadas por profesionales de las ciencias agrarias, con predominio de ingenieros agrónomos.

la ecología con jerarquías del MGAP formadas en ciencias agrarias. Las críticas de los científicos representaban una visión “muy de derecha, muy conservadora”²⁰. La afirmación se correspondía con las alertas contenidas en el documento de los docentes del CURE en relación a la imposibilidad de calcular los *caudales ambientales*, punto de partida para el establecimiento de medidas de autorización y ajustes del funcionamiento de los embalses, según la nueva ley de riego. El documento del CURE no dudaba en calificar como “contaminante y no sustentable” a las modificaciones de la Ley de Riego, con base en la evidencia científica disponible sobre el estado de las cuencas hídricas (sobre todo en lo que refiere a niveles de nutrientes y fósforo). El enfrentamiento entre los académicos y las jerarquías del MGAP se venía registrando desde inicios del año 2017. En oportunidad de discutir una serie de medidas para atender una crítica situación ambiental en la cuenca del Río Santa Lucía (fuente de abastecimiento de agua para potabilización con destino a la población de Montevideo y toda la zona metropolitana) el ministro Tabaré Aguerre había puesto en duda los argumentos científicos según los cuáles el deterioro de la calidad ambiental de la cuenca estaba asociado a la intensificación agrícola. Pero la discusión sobre el tipo de conocimiento disponible y el carácter científicamente fundado de las decisiones productivas y ambientales continuaría, en el caso de la Ley de Riego con la discusión de la reglamentación de la Ley. Lejos de incorporar las críticas realizadas sobre las carencias de la Ley de Riego, el proceso de reglamentación que llevó adelante el Poder Ejecutivo condujo a reafirmar todos los cuestionamientos que han realizado las organizaciones sociales y los académicos.

Además de su inconstitucionalidad, los decretos no resuelven la ausencia de participación “real y efectiva” en los procesos de toma de decisiones sobre los embalses que la Ley de Riego promovería. Desde el punto de vista de los impactos ambientales no se plantean recaudos que antepongan el interés general del cuidado del ambiente ante el lucro empresarial de quienes se benefician con el riego.

Desde las organizaciones que llevaron adelante el referéndum contra la Ley de Riego se cuestionó la forma y el contenido de la reglamentación del Poder Ejecutivo. En un comunicado emitido por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida se manifestó la “resolución de no intervenir en la reglamentación de una ley (...) ya que no hay reglamentación posible que pueda revertir su inconstitucionalidad”. Según la CNDAV la Ley de Riego “es inconstitucional porque profundiza el estado actual de contaminación que se registra en las cuencas hidrográficas del país y permite la privatización de la gestión del agua”.

En lo que respecta al carácter participativo del proceso de reglamentación, la CNDAV la calificó de “parodia” que constituye “apenas una consulta tardía e inútil, que no puede reemplazar las instancias requeridas por la Constitución y la Ley”. La versión definitiva de la reglamentación de la Ley de Riego no hace referencia a la manera en que se contemplará el respeto de la participación social en los procesos de planificación, control y gestión del uso de los recursos hídricos (en este caso en relación al riego). En este sentido, la propuesta entra en contradicción con lo establecido en la Ley de Aguas N.º 18.610. Tampoco se hace referencia a las

²⁰“Jerarca del MGAP criticó la visión ‘de derecha, muy conservadora’ de universitarios que cuestionan la Ley de Riego. La Diaria. 3 de noviembre de 2017. Montevideo.

Comisiones Regionales de Cuenca o a las Comisiones de Cuenca como ámbitos en los cuales comunicar las iniciativas vinculadas al riego que se procesen en determinado curso de agua. No se establece que tipo de rol tendrán estos ámbitos de participación en relación a los emprendimientos que se lleven adelante en el marco de la Ley de Riego. En el artículo 11 se refiere a la Junta de Riego como ámbito de participación y a la puesta de manifiesto y Audiencia pública como las instancias de involucramiento de actores no estatales en el proceso.

La Reforma Constitucional de 2004 y la Ley de Política Nacional de Aguas quedan de esa manera en los considerandos, como elementos que son mencionados, por tanto están presentes en el conjunto de normas que deben ser incorporadas en la reglamentación pero no son tenidas en cuenta en la redacción propuesta. Por ejemplo, se ubican en un mismo nivel -en los considerandos de la reglamentación- a la Constitución y la Ley Nacional de Aguas con el Proyecto de Manejo Sustentable de Recursos Naturales y Cambio Climático del MGAP y el Banco Mundial.

Se plantea que la manera de acceder a una habilitación para realizar una obra de Riego incluida en las consideraciones de la Ley es la presentación de un proyecto. Este "Proyecto de Riego" deberá contener "una descripción clara, precisa y detallada de todos los aspectos y alcances de la obra, del aprovechamiento, transporte y aplicación del agua, con referencia expresa a las superficies beneficiadas y afectadas" (Art. 2). Ahí dice que el proyecto debe cumplir con la "protección de los recursos naturales" y no afectar otros derechos (se infiere que hace referencia a derechos sobre el agua pero también a derechos sobre la tierra). Se hace referencia a que este Proyecto de Riego se deberá presentar en conjunto con un "Plan de Uso y Manejo de Suelos y Aguas". Actualmente no hay proceso efectivo de fiscalización de los Planes de Uso y Manejo de Suelos. A partir de la nueva Ley de Riego y su reglamentación no están definidos aspectos tales como la fiscalización de los Planes de Uso y Manejo de Suelos y Aguas (quiénes y cómo serán los responsables de su realización), ni tampoco acerca de las sanciones que se aplicarán ante eventuales incumplimientos o faltas a los compromisos acordados en esos planes.

A pesar de las salvaguardas institucionales (Evaluación de impacto, Evaluación ambiental estratégica), el artículo 15 del decreto reglamentario establece de que estos elementos "no obstarán" para el otorgamiento de permisos o concesiones de obras de riego. Ello quiere decir que los dispositivos precedentes tienen un carácter declarativo. Aplicando el principio precautorio sería necesario que todos estos controles se aplicaran previo al otorgamiento de cualquier concesión de obra para riego, de manera de anteponer los resguardos ambientales y de participación a la habilitación de los embalses. La reglamentación de la Ley se realizó a través de dos decretos, dados a conocer públicamente en el Consejo de Ministros del 5 de noviembre de 2018. Uno de los decretos regula los aspectos asociativos y productivos de la Ley y el otro regula los llamados caudales ambientales.

Los primeros embalses de la nueva ley de riego

El día 12 de diciembre de 2018 el MVOTMA otorgó la Autorización Ambiental Previa a la primer obra de riego amparada en la Ley de Riego vigente. Se trata de una obra en el Departamento de Durazno, en el centro del país, a cargo de una Administradora de Fondos de Inversión (TRUST S.A) que gestiona el Fideicomiso

Financiero Campos Sustentables²¹. TRUST y Campos Sustentables son propiedad, entre otros, de Gustavo Licandro, economista, viceministro de Economía durante el gobierno del Partido Nacional (1990-1995), actualmente es vicepresidente de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios y ha sido uno de los voceros del movimiento ruralista de los autoconvocados. La represa inundará una superficie de más de 100 hectáreas para abastecer de agua un predio de 700 hectáreas dedicado a la agricultura.

Durante la campaña de promoción del referéndum de impugnación a la Ley de Riego las organizaciones sociales plantearon que la única finalidad de esta ley era beneficiar el desarrollo del agronegocio sobre un nuevo activo: el agua para riego agropecuario. En ningún momento estuvo planteada una política nacional de riego que esté en sintonía con la política nacional de aguas, o que promueva formas sustentables de producción agrícola, como las contenidas en el plan nacional de agroecología. En ese sentido las innovaciones que introdujeron estas modificaciones a la Ley de Riego buscaron constituir una nueva herramienta para el direccionamiento de capital financiero hacia actividades productivas en el país. Lo que a comienzos de los años 2000 implicó la financiarización de la producción soja, con la aparición de los pools de siembra y los fondos de inversión, la Ley de Riego lo facilita con la figura de los Operadores Privados de Riego, que no necesariamente debe estar involucrados previamente en la actividad agrícola. La nueva normativa separa la producción del riego, y genera un nivel de especialización en el riego (propietarios de los embalses, operadores de riego, usuarios-clientes del sistema) similar al nivel de especialización de la producción agrícola intensiva bajo el modelo del agronegocio.

El primer embalse de riego privatizado -el de la firma TRUST Administradora de Fondos de Inversión Sociedad Anónima, en nombre del Fideicomiso Financiero Campos Sustentables- implica desarrollar un embalse en el Arroyo Rolón del departamento de Durazno, sobre la cuenca del Río Yi, afectando dos padrones rurales de aquel departamento. El empresario uruguayo vinculado a TRUST es Gustavo Licandro, quien fuera ministro de Economía de Uruguay durante el gobierno del nacionalista Luis A. Lacalle Herrera (1990-1995) y que también se desempeñó como asesor económico del gobierno de Paraguay. Según una investigación periodística de Victor Bacchetta (Sudestada, 11/2/2019) los socios argentinos de TRUST (Huergo, Bunge y Bonavía) figuraron entre los llamados Panamá Papers como accionistas de firmas en las Islas Vírgenes, vinculadas a la evasión fiscal y el lavado de activos a escala global.

El segundo emprendimiento que se ha amparado en el marco de la Ley de Riego es llevado adelante por la firma Winterbotham Trust -según anuncia en su página web- posee una oficina en Uruguay, pero también opera en Bahamas -donde tiene su casa matriz- y en sucursales de Hong Kong e Islas Caimán. En Uruguay Winterbotham Trust había sido asociada con una denuncia por lavado de dinero al ex gobernador de Río de Janeiro Sergio Cabral, preso en Brasil desde 2017 en el marco de la operación Lava Jato, por el lavado de dinero de coimas que ascendería a varios millones de dólares (Sudestada, 27/01/2019).

²¹El gobierno autorizó primer proyecto de riego a un fondo privado. Victor Bachetta. Sudestada. 11 de febrero de 2019. www.sudestada.com.uy

En ambos casos, estos fondos de inversión de procedencia fundamentalmente sospechosa, han estado vinculados con el proceso de acaparamiento de tierras en la zona agrícola del país. Esto confirma otro de los extremos denunciados en la campaña contra la Ley de Riego: a través de la privatización del agua se contribuirá al proceso de acaparamiento de tierras (recordamos que aquellos productores que no puedan hacer frente al pago de los compromisos asumidos con estos privados para acceder al riego deberán colocar sus propias tierras como garantía).

En el caso de Winterbotham Trust es el agente fiduciario del fideicomiso Tierras del Litoral, que ha colocado acciones en la Bolsa Electrónica de Valores para el desarrollo de emprendimientos agrícolas en departamentos del litoral del país desde comienzo de la década de 2000. El año pasado Tierras del Litoral logró canalizar fondos de tres AFAP (Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional) que actualmente operan en el mercado local (El País, 2018). En el caso de TRUST, el vínculo fue establecido con el Fideicomiso Financiero Campos Sustentables, dedicado a la compra y arriendo de tierras con destino agrícola (El País, 2015).

Lenguajes de valoración, hegemonía y ciclo progresista

La discusión en torno a la Ley de Riego en Uruguay expone cómo en un conflicto socioambiental en particular se ponen en cuestión diferentes lenguajes de valoración. Cuando hablamos de lenguajes de valoración, lo hacemos retomando el planteo de Joan Martínez Alier (2006) de analizar las discrepancias de valoración que suceden en los conflictos ambientales (o ecológicos redistributivos, como prefiere denominarlos el autor). En ese sentido, Martínez Alier propone considerar que:

existe una disputa sobre el propio sistema de valoración que debe ser empleado [cómo por ejemplo] cuando se comparan en términos no conmensurables los siguientes valores: la pérdida de biodiversidad, la pérdida de patrimonio cultural, el daño al sustento humano, la pérdida de autonomía o del derecho de autodeterminación local, las violaciones de otros derechos humanos, las ganancias económicas de un proyecto minero, una represa, una camaronera. Hay también un choque de lenguajes de valoración cuando la sacralidad del territorio, la justicia ambiental, los derechos territoriales indígenas o la seguridad ambiental son desplegados contra la valoración monetaria de los riesgos y cargas ambientales (Martínez Alier, 2006, 10).

Desde la óptica que estamos planteando, el ejercicio de poder para imponer uno de estos lenguajes como criterio único de valoración es una disputa por la hegemonía. Según Martínez Alier esto se puede aplicar tanto para la lógica del poder que se basa en “la capacidad de imponer una decisión sobre otros, por ejemplo para expropiar o robar recursos, para colocar una fábrica que contamina, para destruir un bosque, para ocupar un espacio para botar residuos” tanto como para el poder procedimental, o sea “la fuerza de imponer un método de decisión del conflicto, un lenguaje que excluya y triunfe sobre otros lenguajes de valoración” (Martínez Alier, 2006, 10). Un ejemplo de la disputa por imponer un lenguaje de valoración en el caso de la Ley de Riego es el énfasis de sus defensores en aclarar que la Ley no implicaba ningún tipo de “privatización”.

La Ley de Riego se enmarcó en una propuesta de desarrollo agrícola amparada en la protección ambiental (la intensificación sostenible), pero sus eventuales impactos generaron una movilización social de las más importantes que se han registrado durante los gobiernos progresistas en el país. Este elemento, que se quiso integrar al lenguaje habilitado, fue resistido y disputado. En otro campo podemos incluir como un elemento central de ese lenguaje habilitado por el progresismo, en relación a los temas ambientales, a la “imposición de criterios de verdad” -Rico (2005)- a partir de la racionalidad burocrática y tecnocrática para la solución de los conflictos ambientales: así, los problemas ambientales tendrán una solución técnica y serán expuestos como dificultades de gestión de los recursos, haciendo difusas las causas y las responsabilidades de los diferentes actores.

El conflicto desplegado en torno a esta iniciativa expone una de las principales paradojas del progresismo uruguayo en términos ambientales: su dinámica de crecimiento está asociada a la explotación de la naturaleza, pero a su vez la manera en que concibe, planifica y ejecuta esta explotación confirma y profundiza la inserción (neo)colonial del país en el mundo, bajo un régimen extractivista, como sostiene Machado Aráoz (2015).

Conclusiones

El agua es claramente el bien común que constituye la nueva frontera extractiva en Uruguay. Las modificaciones a la Ley de Riego son la principal herramienta de expansión de esta frontera hídrica, para abrir el agua a la inversión financiera y por ende a la acumulación capitalista. Quizás por esta condición de nueva frontera en expansión es que el rechazo a la Ley de Riego logra generalizarse como una disputa social de base legítima: ingresa en el campo de posibilidad que el proceso hegemónico habilita (Grimson, 2011). Si, como dice Williams (2009), cada proceso hegemónico establece los límites de su propia contestación, las disputas planteadas en el rechazo a la Ley de Riego constituyeron mediaciones en la circulación y sedimentación de las relaciones de poder, en un campo de posibilidades para el conflicto (Grimson, 2011, 46). Los discursos de resistencia acumularon en un proceso contrahegemónico de disputa por el sentido común dominante.

La movilización, el proceso de campaña para promover un referéndum fue para muchas personas la primera oportunidad de discutir públicamente temas vinculados al modelo de desarrollo del país. Permitió conectar diferentes procesos locales de reclamo o denuncia de procesos de contaminación y arrojar como resultado una visión global, a escala nacional, del deterioro ambiental generado por el modelo. Si el rechazo a la Ley de Riego tuvo algunas virtudes, claramente esta fue una de ellas.

El rechazo a la Ley de Riego permitió además poner en evidencia las continuidades entre el marco económico productivo de los gobiernos neoliberales y los gobiernos progresistas: el hecho de que la Ley en sí misma conectara iniciativas surgidas en pleno momento neoliberal y que en su momento fueron duramente combatidas desde el campo popular, sin dudas allanó la posibilidad de establecer estas conexiones (el marco regulatorio energético, la ley de inversiones, la ley de participación público-privada) hicieron evidente la lógica de continuidad del saqueo, a pesar del cambio de discurso en su sustentación.

Si, como dice Williams (2009), cada proceso hegemónico establece los límites de su propia contestación, las disputas planteadas en el rechazo a la Ley de Riego constituyeron mediaciones en la circulación y sedimentación de las relaciones de poder, en un campo de posibilidades para el conflicto (Grimson, 2011, 46). Los discursos de resistencia acumularon en un proceso contrahegemónico de disputa por el sentido común dominante.

El conflicto desplegado no alcanzó su objetivo, la Ley de Riego no pudo ser llevada a referéndum y ya se encuentra reglamentada y con efectos concretos, como ha sido expuesto. Sin embargo la campaña desplegada durante un año activó colectivos y organizaciones sociales que ahora consideran posible el despliegue de una movilización de esta magnitud que cuestione la base misma de la acumulación por desposesión.

Bibliografía

ALTHABE, Gérard (1999) "Lo microsocioal y la investigación antropológica de campo". En Antropología del presente. Althabe y Schuster (comps.). Edicial. Buenos Aires.

CASTRO, Diego y SANTOS, Carlos (2018) "Rasgos de la lógica estatal en la hegemonía progresista uruguaya". En: Ouviaña, H. y Thwaites Rey, M. (compiladores) Estados en disputa. Auge y fractura del Ciclo de Impugnación del Neoliberalismo en América Latina. El Colectivo. Buenos Aires.

FALERO, Alfredo (2008) Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay. Una aproximación desde la teoría sociológica. CSIC-Universidad de la República. Montevideo.

GRIMSON, Alejandro (2011) Los límites de la cultura .Siglo XXI. Buenos Aires.

HAJER, Maarten (1995) The politics of environmental discourse. Ecological modernization and the Policy Process. Oxford University Press. New York.

HARVEY, David (1996) Justice, nature y the Geography of Difference. Wiley-Blackwell. Nueva York.

HERNÁNDEZ, Valeria (2009), "La ruralidad globalizada y el paradigma del agronegocio en las pampas gringas". En Gras y Hernández (coord.) La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios. Biblos. Buenos Aires.

HERNÁNDEZ, Valeria, (2008) "(Auto)biografía y producción de conocimiento: un nuevo giro al concepto de reflexividad". En Hernández & Svampa (eds.) Gérard Althabe, entre varios mundos: reflexividad, conocimiento y compromiso. Prometeo Libros. Buenos Aires.

IORIS, Antonio (2010) "Da foz ás nascentes: análise historica e apropriação economica dos recursos hídricos no Brasil". En VVAA. Capitalismo globalizado e recursos territorias. Lamparina. Rio de Janeiro.

KENNEDY FREEMAN, Kate, KRAY, Holger y TRIER, Rémi (2015) "Intensificación sostenible de la agricultura: aumento del acceso a soluciones inteligentes desde el punto de vista del clima". En Banco Mundial. Notas de Política. Uruguay: desafíos y oportunidades 2015-2020. Documentos del Banco Mundial. Montevideo.

MACHADO ARÁOZ, Horacio (2015) "Ecología política de los regímenes extractivistas. De reconfiguraciones imperiales y re-ex-sistencias decoloniales". En Nuestra América en Revista Bajo el Volcán. N.º 25. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Puebla.

MARCUS, George E. (2001). "Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal". En Alteridades, 11. (Traducción de "Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography". En Annual Review of Anthropology, 24).

MARTÍNEZ ALIER, Joan (2006) "Los conflictos ecológico-distributivos y los indicadores de sustentabilidad" En POLIS, Revista Latinoamericana. Universidad Bolivariana de Chile. Santiago de Chile.

NEGRI, Antonio, HARDT, Michael y MEZZADRA, Sandro (2013) Biocapitalismo, procesos de gobierno y movimientos sociales. FLACSO-Ecuador. Quito.

PIÑEIRO, Diego (2014) "Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo". En Almeyra, Concheiro Bórquez, Mendes Pereira y Porto-Gonçalves (coords). Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012) Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Volúmen I. CLACSO. UAM-X. CSH. México.

REBORATTI, Carlos y PALERMO, Vicente (comps.) (2007) Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos. Edhasa. Buenos Aires.

RICO, Álvaro (2005) Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985-2005. Trilce. Montevideo.

ROSAS, Francisco y BUONOMO, Mariela (2016) "Marco conceptual para un desarrollo del sector agropecuario basado en la intensificación sostenible". En: Desafíos de la intensificación sostenible para la política pública. INIA-OPYA-MGAP. Serie técnica INIA N.º 227. Montevideo.

SANTOS, Carlos (2006) "Los conflictos sociales en torno al agua". En Santos, Valdomir, Iglesias y Renfrew. Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay. De la Canilla. Montevideo.

SANTOS, Carlos, VALDOMIR, Sebastián. RENFREW, Daniel y IGLESIAS, Verónica (2006) Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay. De la Canilla. Montevideo.

TITTONELL, Pablo (2014) "Ecological intensification of agriculture sustainable by nature". En Current Opinion in Environmental Sustainability N.º8 . Science Direct.
TRIER, Rémi. (2014). Review of international experience with public-private partnership in the irrigation subsector. Irrigation and Drainage. Wiley Ltd.

WILLIAMS, Raymond (2009) Marxismo y literatura. Las cuarenta. Buenos Aires.

Documentos

BANCO MUNDIAL-MINISTERIO DE GANADERÍA AGRICULTURA Y PESCA. (2015) Estrategia de Fomento del Desarrollo de la Agricultura Regada en Uruguay. Informe de consultoría. Programa de Asistencia Técnica No Reembolsable del Banco Mundial al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en 2013-2014.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (2005). Parlamento de Uruguay. Montevideo. Art. 47.

MVOTMA (2017) Plan Nacional de Aguas. Dirección Nacional de Aguas. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Montevideo.

SECCIÓN LIMNOLOGÍA (2016) Sobre el Proyecto de Modificaciones a la Ley de Riego. Facultad de Ciencias. UdelaR. Montevideo.

Prensa

LA DIARIA (2017) Jerarca del MGAP criticó la visión 'de derecha, muy conservadora' de universitarios que cuestionan la Ley de Riego. Montevideo. 3 de noviembre de 2017.

EL PAÍS (2015) Colocan fideicomiso. Montevideo. 19 de setiembre de 2015.

EL PAÍS (2018) Pese a turbulencia financiera colocan US\$ 50 millones. Montevideo. 5 de setiembre de 2018.

PIT-CNT. Cumbre PIT-CNT con Vicepresidenta Topolansky por el agua. En <https://www.pitcnt.uy/> Martes 21 de noviembre de 2017.

SUDESTADA (2019) El gobierno autorizó primer proyecto de riego a un fondo privado. Victor Bachetta. Sudestada. 11 de febrero de 2019. www.sudestada.com.uy

SUDESTADA (2019) Exgobernador preso de Rio de Janeiro lavó millones de dólares de coimas en Uruguay. 27 de enero de 2019. www.sudestada.com.uy