

aguas en movimiento

la resistencia a la privatización del agua en Uruguay

Santos, C.; Valdomir, S.; Iglesias, V. & Renfrew, D.

2006

«Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay».

Edición:

Montevideo, Uruguay.

198 páginas

movimientos sociales / agua / ambientalismo / Uruguay

Corrección: Pablo Cardozo y Verónica Iglesias

Diseño de tapa y diagramación: Salvador López

Juan Paullier 2629

Montevideo

Uruguay

C.P. 11.200

Tel: (+ 5 982) 2006388

aguasenmovimiento@gmail.com

Esta publicación es financiada de manera cooperativa por los autores.

Primera edición.

Montevideo, junio de 2006

De esta edición 1.500 ejemplares.

Impreso en Uruguay.

ISBN

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación citando la fuente correspondiente y dando aviso a los autores.

Índice

Presentación	pág. 7
Prólogo	pág. 9

Parte I: Desde donde hablamos. Marco conceptual.

<i>1- El agua como derecho humano: de la Declaración de Dublín a la Observación General 15.</i>	pág. 21
---	---------

Carlos Santos y Sebastián Valdomir

- Dublín: el agua como mercancía pág. 23
- Las implicancias de la Observación General 15 pág. 25
- IFI, corporaciones y gobiernos: los actores de la privatización del agua pág. 28
- Los «nuevos actores» de la privatización: el Consejo, la Asociación y los Foros Mundiales del agua pág. 31
- Agua y libre comercio pág. 37
- La liberalización comercial y el agua en el hemisferio americano pág. 39

<i>2- Movimientos sociales: perspectivas, análisis y tendencias en América Latina y Uruguay.</i>	pág. 47
--	---------

Carlos Santos

- Entre los «viejos» y los «nuevos» movimientos sociales. pág. 47
- El ecologismo popular. pág. 51
- La dimensión regional de los movimientos sociales. pág. 54
- Los movimientos sociales en América Latina y Uruguay. .. pág. 56
- La CNDAV como movimiento social. pág. 58

<i>3- Los conflictos sociales en torno al agua.</i>	pág. 65
---	---------

Carlos Santos

- Las caras de la privatización. pág. 66
- De Caracas a México. pág. 69

Parte II: Donde estamos. Uruguay: el agua en la política.

4- Uruguay: políticas ambientales, agua y sociedad. **pág. 77**

Daniel Renfrew

- La globalización neoliberal, la violencia estructural y el ambiente en el Uruguay. **pág. 77**
- «Uruguay Natural» y el enverdecimiento de la sociedad. ... **pág. 80**

5- La privatización del servicio público de agua en Uruguay **pág. 85**

Carlos Santos

- El papel de las IFI. **pág. 87**
- La privatización después del plebiscito:
el Decreto del 20 de mayo. **pág. 88**
- La caída de URAGUA. **pág. 90**
- La retirada de Suez. **pág. 91**
- Los efectos de Suez: discriminación tarifaria y exclusión
del acceso al agua. **pág. 94**

6- Contexto y antecedentes del plebiscito del agua. **pág. 101**

Sebastián Valdomir

- «Funcionalidades» y «efectos» de los mecanismos. **pág. 104**
- Convocatorias a plebiscitos y referéndum en la década
de los noventa. **pág. 108**

7- Una historia de la CNDAV. **pág. 121**

Carlos Santos y Verónica Iglesias

- Los vecinos de «la Costa»: el elemento germinal. **pág. 123**
- Los «trabajadores del agua»: la columna vertebral. **pág. 126**
- El nacimiento de la CNDAV: Montevideo,
esquina Cochabamba. **pág. 130**
- Segundo tiempo: del «río humano» al 64,7%. **pág. 135**
- Reforma y después: la CNDAV hoy. **pág. 141**
- La re-estatización. **pág. 143**

- La proyección nacional. pág. 145
- La proyección internacional. pág. 146

Parte III: Hacia donde vamos. Un debate sobre el devenir.

8- *Rupturas y continuidades: el plebiscito del agua en la perspectiva de los procesos de 1989-2003.* pág. 155

Sebastián Valdomir

- El rol del sindicato en la CNDAV. pág. 158
- Las estrategias de funcionamiento interno. pág. 164
- La incidencia de «la fuerza política». pág. 169
- La continuidad del actor. pág. 173
- Las vinculaciones internacionales. pág. 177
- A modo de conclusión pág. 182

9- *De los movimientos de resistencia a un nuevo modelo público del agua.* pág. 187

Carlos Santos, Daniel Renfrew, Sebastián Valdomir, Verónica Iglesias

- De la guerra silenciosa a la justicia ambiental. pág. 187
- De la resistencia... pág. 189
- ...contra el sentido común de la política real... pág. 191
- ...hacia un nuevo modelo público de agua. pág. 192

presentación

Como el agua, este texto fluye entre la investigación social, el periodismo y la reflexión militante. A mitad de camino entre la antropología, la sociología y la historia, con múltiples cruces que vienen de la comunicación social o de la crónica comprometida.

Quienes nos hemos «tirado al agua» con esta idea, lo hemos hecho tanto desde la necesidad de producir análisis e investigación en Uruguay, como desde la necesidad de registrar la propia experiencia de un movimiento del que nos sentimos parte.

El resultado final no hubiera sido posible sin el apoyo de una gran cantidad de personas a quienes simplemente agradecemos. Ahora, este trozo de papel desbordante de agua tendrá que ser como la gota que viaja desde el charco hasta el océano. Que ese sea su destino está en tus manos, amigo lector. Nosotros acompañaremos ese viaje como el agua, «transparentes y en movimiento».

Los autores

Sobre los autores.

Carlos Santos es antropólogo, periodista e integra REDES-Amigos de la Tierra Uruguay.

Sebastián Valdomir es sociólogo e integra REDES-Amigos de la Tierra Uruguay.

Verónica Iglesias es maestra y antropóloga.

Daniel Renfrew es antropólogo, doctorando de la Universidad del Estado de Nueva York en Binghamton, Estados Unidos.

Los autores agradecen a **Roberta Traspadini**, economista, doctoranda en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, por la deferencia de haber realizado el prólogo a este trabajo.

Agustín Fernández Gabard, participó activamente en el trabajo de investigación y de entrevistas que condujo a la realización de este libro. No agradecemos su colaboración porque forma parte del trabajo que aquí se presenta.

También colaboraron solidariamente **Salvador López** en el diseño y **Pablo Cardozo** en la corrección de los textos.

prólogo

«Esta tremenda desigualdad social entre los pueblos divide económicamente al mundo en dos mundos diferentes: el mundo de los ricos y el mundo de los pobres, el mundo de los países desarrollados e industrializados y el mundo de los países proletarios y subdesarrollados. Este foso económico divide hoy a la humanidad en dos grupos que se entienden con dificultad: el grupo de los que no comen, constituido por dos tercios de la humanidad, y que habitan las áreas subdesarrolladas del mundo, y el grupo de los que no duermen que es el tercio restante de los países ricos, y que no duermen por el recelo de la revuelta de los que no comen.»

Josué de Castro

Roberta Traspadini

La compilación de textos presentados en este libro es el resultado del trabajo colectivo de cuatro compañeros uruguayos: Carlos, Sebastián, Verónica y Daniel. Como veremos, este trabajo está enmarcado, en su formato y contenido, fuera de los esquemas formales de reproducción editorial financiados por el capital. Por lo tanto es una muestra de que, en pleno siglo neoliberal, cuya totalidad cada vez más alude al anuncio de la desigual forma de distribución y apropiación privada de la vida, no todos los sujetos, con sus ideas y acciones están subordinados a la lógica de la cooptación y venta de sus vidas y proyectos, anunciadora de la venta de las vidas de los demás.

Los textos articulados en este libro nos traen una buena discusión sobre los anuncios y las denuncias de la histórica compra, venta y negociado de nuestro continente, en contrapartida a la también histórica herencia de resistencias y revolución protagonizados por nuestros pueblos, cuyas luchas y conciencias, aún siendo oprimidas, reprimidas, omitidas, están más vivas que nunca, tanto en el imaginario como en la praxis revolucionaria del quehacer colectivo latinoamericano.

Leyendo los trabajos aquí presentados, recordé anuncios y denuncias que hacía Eduardo Galeano en su clásico libro *Las venas abiertas de América Latina*: *“No asistimos en estas tierras a la infancia salvaje del capitalismo, sino a su cruenta decrepitud. El subdesarrollo no es una etapa del desarrollo. Es su consecuencia. El subdesarrollo de América Latina proviene del desarrollo ajeno y continúa alimentándolo. Impotente por su función de servidumbre internacional, moribundo desde que nació, el sistema tiene pies de barro. Se postula a sí mismo como destino y quisiera confundirse con la eternidad. Toda memoria es subversiva porque es diferente, y también todo proyecto de futuro. Se obliga al zumbi a comer sin sal: la sal, peligrosa, podría despertarlo. El sistema encuentra su paradigma en la inmutable sociedad de las hormigas. Por eso se lleva mal con la historia de los hombres, por lo mucho que esta cambia. Y porque en la historia de los hombres, cada acto de destrucción encuentra su respuesta, tarde o temprano, en un acto de creación”*.

Deseo comenzar, como forma dialógica, puntualizando algunos temas del debate colocados por los compañeros que me parecen importantes. Y pretendo realizarlo a partir de la conclusión del libro de Galeano citada más arriba, especialmente porque el camino explicativo de los elementos coyunturales trabajados por los autores es el de la comprensión del proceso dialéctico, histórico y material-concreto operado en el continente y en el mundo a partir de lo que se denominó en el marxismo como historia, conciencia y lucha de clases, en la consolidación y enfrentamiento de un modo de producción específico de realización alienada, contraria a la vida, llamado capitalismo.

Desde los años 70 del siglo pasado en adelante, el capitalismo ingresó en una fase brutal, tanto de modificación del concepto de trabajo productivo e improductivo, como de modificación de todas las estructuras de desarrollo vigentes hasta entonces en el continente. El Estado desarrollista, principal agente de la articulación de los planes rumbo a la modernización de los países latinoamericanos, a partir del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones, con la concretización de las nuevas redes ferroviarias, autopistas, líneas aéreas y puertos, consolidada por lo que se caracterizó como proyecto nacional-desarrollista, oriundos de la teoría cepalina (Comisión Económica Para América Latina – CEPAL), fue abiertamente sustituida por el concepto de capital sin fronteras. Ese nuevo enfoque de

Estado está basado en algunos puntos claves: la supremacía del sector privado sobre el público; la construcción discursiva sobre la superioridad de la eficiencia y eficacia de la producción e innovación tecnológica del sector privado, lo que daría vida a la necesaria privatización de las empresas estatales; y la búsqueda de una mayor especialización, productividad y modificación de la cualificación del factor trabajo. Plan Puebla Panamá, Plan Colombia, Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Integración Infraestructural Regional Sudamericana (IIRSA), son algunos de estos nuevos-viejos elementos de resignificación del clásico juego de poder entre bloques desarrollados y subdesarrollados a lo largo de nuestro continente.

El punto central es que se explicita la política de los dueños de capital, concentrado y centralizado en el mundo en pocas manos, de modificación de sus vinculaciones con los Estados, para la total adecuación-utilización de los mismos en beneficio propio. En otras palabras, se dio la legitimación y legalización de lo privado sobre lo público en lo que hoy se caracteriza como “asociaciones público-privadas”, proyectos de responsabilidad social, programas de tolerancia cero contra la marginalidad y el crimen organizado a lo largo del continente.

Esa nueva ola de modernización, sustituta del modelo anterior, se conecta con tres elementos clave ya discutidos por grandes teóricos de nuestro continente, a la luz del pensamiento marxista clásico. El primero es el de la concentración y centralización del capital en manos de pocos dueños del mundo. Esto significa que la tierra, el agua, el aire y las personas están subordinados a las líneas políticas, económicas, jurídicas y sociales delimitadas en grandes pactos elaborados por unos pocos chupa sangre que se autodenominan dueños del mundo.

Estos acuerdos renuevan el ordenamiento de la hegemonía de los empresarios que, junto a los Estados asociados de lo que se conoce como G-7, van cualificando áreas, territorios, personas como espacios supranacionales de deliberación explícita a ser tomada por ellos en lo que dice respecto a los recursos naturales, ecológicos, energéticos y, por ende, económicos en el mundo, con una clara concepción de poder y de freno de todas las estrategias y tácticas que dan o puedan venir a dar problemas en ese pacto de reino omnipotente, absoluto.

Paralelo a la concentración y centralización del capital, está la práctica cotidiana de construir discursos, eslógans y temas comunes en el continente que intentan superar el concepto de clase e instituir puntos de consenso en la sociedad, como los elementos que refieren al respeto a la humanidad. Un discurso que alude a la práctica de fragmentación y desviación del sentido real de la lucha consciente de los pueblos de nuestra América. Un caso claro de esto es la forma como la prensa latinoamericana ha tratado la soberana acción del pueblo boliviano de recuperar lo que plantea su Constitución: el derecho del pueblo de ser dueño de sus propias riquezas, de su propia tierra, de sus propios recursos, o aún de quedarse con la mayor parte de la producción de aquellos que históricamente han expropiado y exoliado su territorio.

La lucha abierta contra el crimen organizado, el narcotráfico ha generado por parte de los medios de comunicación, una distorsión total de los hechos en el continente cuando van de la mano de la lucha de los movimientos sociales, legítimos y legales, criminalizando esas luchas, oscureciendo los hechos, la realidad y la disputa ideológica y productiva que existen por detrás de los mismos. Estos movimientos, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), el Movimiento de los Pequeños Agricultores (MPA), el Movimiento de Afectados por las Represas (MAB) en Brasil, continúan siendo presentados como protagonistas subversivos de la desobediencia civil, en una histórica forma de fetichización de la realidad conflictiva que se presenta a nivel continental. La forma clara de como la explícita manifestación de las mujeres de la Vía Campesina contra la expansión del desierto verde de la empresa Aracruz Celulose en Brasil, fue llevada hacia la opinión pública, con la inducción alienada de los hechos, como un crimen expresamente organizado contra los intereses y derechos del capital, intentando conmovier a la sociedad contra un mecanismo violento por parte de las trabajadoras, es otro entre tantos ejemplos para ser citados en relación a las nefastas formas y perversos contenidos de los medios masivos brasileiros, en un juego de ejecución del poder de unos pocos contra otros tantos.

El tercer elemento -aparte de la concentración y centralización del capital y de la construcción discursiva de temas comunes con deliberada

intención pluriclasista- está en la cuestión de la democracia, en la cual inscribiré el tema de los derechos humanos.

La falacia del sufragio universal en el continente, a partir de un modelo político de construcción de la participación a través de la voz y la acción de pocos en lo que se confirma como un espacio político de individualismos, individualidades, nepotismos, cooptaciones, ventas, cambios de partidos, lemas, intereses, traen a colación una histórica discusión sobre la política y la construcción del Estado de Derecho en el continente. Cuanto más ejemplos existan de represión a las movilizaciones sociales, contestatarias y reivindicativas de los derechos de los pueblos, tanto más clara estará la separación entre el discurso constitucional de inclusión y la práctica real de exclusión de las personas. En otras palabras, en tanto las movilizaciones sigan siendo tratadas como prácticas criminales, ilegales, inconstitucionales, o sea, cuanto más el derecho a la voz y a la reivindicación sean calladas por un Estado policial, tanto más estamos frente a un Estado menos democrático, menos participativo, más despótico y violento, reproductor de los intereses de la burguesía nacional e internacional en un pacto aliado globalmente. Es la evidencia suprema de los derechos para pocos, en contraposición al discurso constitucional de la supuesta, igualdad, libertad y fraternidad, en alusión expresa a la Revolución Francesa, de la cual emanó la primera declaración de derechos del hombre, en 1789.

En 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, una cuestión que no quedó resuelta fue la de que esos derechos, basados en el individuo y la propiedad, pueden requerir otra acción que no es la manifiesta por parte de los que realmente tienen el poder. Una relación de derecho diferente a la de propiedad sobre la vida. En realidad, el punto central es el de saber en qué medida, a partir de la confirmación de que el *capital mana sangre por todos sus poros*, como decía Marx, los derechos humanos no son, en su esencia, una contraposición a este modelo atroz, excluyente, parasitario, violento, violador de todos los derechos fundamentales.

Ellen Wood, en su clásico libro *Capitalismo contra democracia*, explicita la falacia de creer en un proyecto que pueda ser menos violento y dictador que el de la reproducción ampliada del capital en su fase

imperialista. “El capital ha ganado control privado sobre cuestiones que antes eran del dominio público y al mismo tiempo ha cedido responsabilidades sociales y políticas a un estado formalmente separado. Incluso todos los ámbitos de la vida social que se encuentran justo afuera de las esferas de producción y apropiación y fuera del control directo del capitalista, están sujetos a los imperativos del mercado y la mercantilización de los bienes extraeconómicos. Es difícil hallar un aspecto de la vida en la sociedad capitalista que no esté profundamente determinado por la lógica del mercado”.

El temor, con base en lo que sostiene la autora, es que al luchar por los derechos humanos estemos dejando de lado algo todavía más esencial que es la lucha por un modelo absolutamente distinto de comprensión de la ejecución de la vida. La lucha por el socialismo. Renovado, dinámico, de nuestro tiempo, y también histórico, nuevo-viejo, amanecer de demandas procesuales cuyas luchas culminarán en construcciones de muchos proyectos alternativos a lo largo de nuestro andar. Tiene que quedar claro que la propiedad privada, cuyo objetivo es el lucro a partir de la explotación del trabajo y exclusión de la mayoría, es un modelo que tiene que ser combatido ya que por sí solo evidencia las múltiples enfermedades y mutilaciones creadas por él y, por eso mismo, evidencia también la necesidad de un nuevo proyecto cuyas bases no sean la de la prisión del hombre en una sustentación histórica de la muerte en vida.

Con base en esto entro en otro tema, tratado por los autores, relativo a los nuevos sujetos sociales. La complejidad de los conflictos actuales entre los que resisten, los que reivindican y los que luchan por un proyecto alternativo, aparte de aquellos que son una combinación de cada uno de estos términos, debe permitirnos reflexionar sobre las actuales tácticas y estrategias de lucha organizada nacional, continental e internacionalmente. También dentro de la izquierda fueron buenos los debates desarrollados acerca de la reforma y la revolución. Inclusive para pensar en un Estado de transición de otra magnitud que no sea el de derecho implementado en nuestro continente a lo largo de los siglos XIX y XX, cuyas transformaciones fueran desarrolladas hasta culminar en el Estado ejecutor del plan político-ideológico neoliberal: Estado de injusticias económicas, sociales, políticas, culturales. En este tema, vale

reiterar la importante diferenciación del enfoque del Estado en la discusión, especialmente en lo que dice respecto a lo público y lo privado, en la óptica burguesa y en la óptica socialista. Pues la lucha por la vía de plebiscitos es muy necesaria y legitimadora de las demandas populares. Es uno de los pasos a dar -pero no el único- en el caminar revolucionario de un derecho real a la vida digna para todos.

Las reuniones de la Organización Mundial del Comercio, de los representantes de los Foros -incluyendo el Mundial del Agua-, son representaciones concretas de los adeptos a la reproducción ampliada del capital sin fronteras, dan vida y realzan las reuniones de sus contrapuntos, los movimientos sociales organizados con base en la legítima lucha contra el poder del capital. El Foro Internacional en Defensa del Agua y, en Uruguay, la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, son un buen ejemplo de lo que se puede reivindicar como un camino, sin vueltas, hacia el nuevo rumbo: el de los derechos a tener derecho. El de los derechos fundamentales violados por la tentativa del capital de aniquilar la vida a partir de la privatización y mercantilización de todos sus medios.

Esto se trata de una disputa político-ideológica y económica que retrata proyectos de vida, de sujetos y de Estados distintos. Proyectos que no tienen punto de encuentro porque nacen y se desenvuelven a partir de una visión de mundo distinta: los que subordinan al hombre a su interés, los que se ven como sujetos, seres sociales, en búsqueda de un nuevo sentido de vida. Entre la manipulación del capital ejecutor de la muerte en vida y la concepción del trabajo digno, ejecutor de vida para generación de más vidas, pueden existir muchos mundos, y en cada uno de ellos tendremos que leer el tenor de sus reivindicaciones, de sus luchas y la sustentación práctica de sus ideas en proyectos que se adaptarán -o no- al orden vigente. Estos son los múltiples movimientos sociales existentes en nuestro continente. Muchos herederos de los revolucionarios productores de liberación y emancipación de nuestros pueblos. Algunos ejecutores de nuevos-viejos marcos del poder, como el tercer sector. Y otros, conformadores de una política representativa de que todo cambia para no cambiar, como decía el añorado sociólogo brasileiro Florestan Fernandes.

Discutir hegemonía y contrahegemonía, capitalismo contra democracia y la actualidad de un pensamiento y una praxis abiertamente socialistas son temas históricos y por eso más actuales que nunca. Lo que nuestros compañeros uruguayos nos ayudan a visualizar a partir de los textos aquí presentados, es que a través de la lucha por el derecho universal, nacional, de los pueblos al agua, a la tierra, a las semillas, a la vida, accedemos a la discusión entre lo que se tiene y lo que se quiere. Bella y objetiva discusión a partir de la acción concreta, sobre lo que nuestros compañeros del sur han realizado en la reivindicación de los derechos a la implementación de algo cuyo valor no es el de cambio, mercantil, propio del capital, una vez que se inscribe en el clásico sentido de los derechos fundamentales como derecho a la dignidad humana, derecho al trabajo, derecho de globalizar, para más allá de la lucha y de la esperanza, el sentido de la vida en vida.

Con base en los múltiples y complejos temas trabajados por los compañeros podemos ir más hondo en el análisis de la actual situación de América Latina en el siglo XXI. A partir de un análisis sobre la microfísica de la estructura mundial del poder, organizada en la disputa antagónica entre aquellos pocos agentes que orquestan históricamente la apropiación privada del agua y demás bienes, y los masivos productores de la sinfonía popular global, el pueblo organizado, vamos -poco a poco- revelando la esencia que está por detrás de la apariencia manifiesta de los hechos. La lucha antagónica entre proyectos de vida distintos: el capitalismo versus el socialismo y la forma como esa disputa se manifiesta en nuestro contexto histórico específico, habiendo transcurrido tantos embates a lo largo de los últimos siglos.

Los textos aquí trabajados nos brindan una comprensión de hechos no revelados y una sabrosa forma de dialogar con varios contenidos que están siendo trabajados a lo largo de nuestro continente, a partir de la acción concreta de los pueblos. El diálogo, la sensibilidad, pero esencialmente el deseo de protagonizar lo nuevo nos permite abrir nuevos horizontes para entender mejor lo que nuestros compañeros de un pueblo autónomo tojolabal mexicano nos dice en sus versos cuando reiteran el tema de la explotación, al cual combatimos en ideas y en acciones, en sus proyectos mercantilizados de la vida:

Hermanos explotados

Hermanos, explotados somos,
 Levántense, juntémonos
 Es hora del amanecer
 Terminará la explotación.
 Los compañeros muchos son;
 Por todo el mundo vémoslos,
 Son mozos y también obreros
 Con muchos indios por igual

Con los hermanos preparados
 Unidos vamos a acabar
 Del pobre la explotación
 Para ganar la libertad.

Pa 'largo va la lucha nuestra
 Y con temor logramos nada;
 La fuerza aún es de patronos,
 Si bien muy pocos ellos son.
 Hagamos bello este mundo
 Para nosotros todos, ya
 Así nos dice el señor,
 Que quiere nuestra libertad.

Con los hermanos preparados
 Unidos vamos a acabar
 Del pobre la explotación
 Y ganar la libertad

Matar, seguro no queremos
 Que mueran hombres y mujeres.
 Sólo queremos que se acabe
 Del pobre la explotación.
 Y una gran comunidad
 Establezcamos para todos:
 No habrá finqueros ni patronos
 La tierra, sí, nuestra será.

Con los hermanos preparados
 Unidos vamos a acabar
 Del pobre la explotación
 Para ganar la libertad.

Jmojtik 'ixtalajumotik

Jmojtik 'ixtalajumotik
 K'e'anikxa 'oj jitzom jb'ajtik
 Sakxa ja b'a satk'inali
 'ojxa ch'akuk 'ixtalajel
 k'ela awil'ex jitzan ja jmojtiki
 ja b'a satk'inali
 ja moso sok ja 'a'tijum
 sok ja ke'ntik 'indyo'otik.

Chapawikxa jmoj'aljela
 Sok ja jmojtik jumasa'
 'oj jomtik 'ixtalanum
 'oj ta'ja jlekilaltiki.

Wokol najat ja jluchatik
 Mi xmakuni 'oj xiwкотik
 Tzatzto ja yip ja 'ajwalali
 Yújxta jel t'usan ja ye'nle'i
 'oj jtojb'estik lek ja satk'inali
 'oj makunuk kujtik
 jach yala ja kajwaltiki
 ja ma'sk'ana libre'otik.

Chapawikxa jmoj'aljela
 Sok ja jmojtik jumasa'
 'oj jomtik 'ixtalanum
 'oj ta'ja jlekilaltiki.

Mi xk'anatik já smiljeli
 'oj chamuke'ixuk winik
 kechan kechabn 'oj jomtiki
 ja snajtil 'ixtalajeli
 'oj tjojb'estik jun niwan jkomontik
 b'a jpetzaniltiki
 mi 'oj 'ajyuk 'ajwalali
 ja slu'umi oj jb'ajuktik.

Chapawikxa jmoj'aljela
 Sok ja jmojtik jumasa'
 'oj jomtik 'ixtalanum
 'oj ta'ja jlekilaltiki.

Parte I

*desde donde hablamos
marco conceptual*

I

el agua como derecho humano:
de la Declaración de Dublín a la
Observación General I5

Carlos Santos y Sebastián Valdomir¹

El agua es fundamental para la realización de nuestras actividades cotidianas para quienes tenemos garantizado su acceso. Para quienes no cuentan con este privilegio, el agua se transforma en el paso previo para la realización de otra serie de derechos humanos fundamentales.

No en vano, el acceso al agua potable fue incluido dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, bajo la meta de «reducir a la mitad la proporción de personas que carecen de acceso sostenible a agua potable y saneamiento» (IDH, 2005: 44).

Sin embargo, y a pesar de su importancia, la situación del derecho humano al agua en el mundo no es nada alentadora. El Informe de Desarrollo Humano 2005 advierte que «la vulnerabilidad a las enfermedades infecciosas se ve potenciada por un deficiente acceso a agua limpia no contaminada y al saneamiento. Más de mil millones de personas carecen de acceso a este tipo de agua y 2.600 millones no disponen de saneamiento mejorado» (IDH, 2005: 27). El Informe además pronostica que no se cumplirá la meta de reducir a la mitad la población sin agua y saneamiento (IDH, 2005: 48).

A esta altura es claro que *la mercantilización del agua*, promovida por algunos actores precisos como la solución a la falta de acceso al recurso, sólo ha beneficiado a las grandes empresas que se dedicaron a este negocio.

La década de los noventa marcó como ninguna otra la agenda global de los conflictos en torno al agua. Y hay dos eventos, uno al inicio de la década y otro a su término, que marcan los extremos del debate en relación al agua.

El primero de estos eventos es la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente, realizada en Dublín, en 1992. Esta conferencia implicó la inclusión del agua bajo los términos de la economía marginalista.

Los principios emanados de la Conferencia hacen relación a la definición del agua como un «recurso finito»; esto introduce una condición necesaria del marginalismo para convertir a los bienes comunes en mercancías: la escasez.

Desde ese momento se ha difundido tanto la idea de la escasez del agua, que hasta se podría decir que forma parte del sentido común la idea de que «las guerras del futuro serán por el agua». Esto quizás puede ser cierto, pero seguramente no por problemas de escasez sino por problemas en la distribución. Porque cada vez es mayor el uso y deterioro del agua en quienes se han convertido en sus mayores consumidores: el sector industrial, el sector de generación de energía y -sobre todo- el sector agrícola.

Los otros principios de Dublín indican la necesidad de incluir a los «usuarios» y las mujeres en la toma de decisiones sobre la gestión del agua, para, en el artículo 4º establecer que el «agua tiene un valor económico en todos los diversos usos a los que se le destina y debería reconocérsele como un bien económico».

A partir de estos principios se desencadenó el gran negocio internacional del agua, con el surgimiento de las grandes corporaciones transnacionales que se lanzaron sobre el «nuevo» mercado de la gestión del agua en los países pobres, al tiempo que lograban la apertura de sus economías a través de sus ámbitos de incidencia en los organismos financieros internacionales.

Desde el propio sistema de Naciones Unidas se ha promovido la aplicación de los principios de Dublín a nivel de legislaciones nacionales (Jouravlev, 2001, Solanes González-Villarreal, 2001; Ballester, *et al.*, 2005).

El marco internacional que sostiene actualmente a los procesos de privatización del agua en todo el mundo fue conformándose a lo largo

la década de los noventa en instancias precisas y acumulativas en pos de este objetivo. Acumulativo por tanto se trató de ir conquistando e imponiendo ideas acerca de la «crisis hídrica», la «finitud del recurso», la «integralidad del problema del agua a nivel global» y finalmente, el reconocimiento de los costos económicos de la explotación del agua.

Es posible definir en el contexto latinoamericano la existencia de un modelo neoliberal sobre el agua en base a la aplicación en su conjunto de tales principios, por intermedio del accionar combinado y sistemático de organismos financieros internacionales con los distintos gobiernos a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. Si estos principios son los originarios del modelo, sus conclusiones serán los mercados de aguas, la racionalización en el uso del recurso y la transferencia de los derechos de aguas hacia «nuevos actores», como las corporaciones y empresas multinacionales.

Dublín: el agua como mercancía

Es en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente realizada en Dublín, Irlanda, entre el 26 al 31 de enero de 1992, donde se reconoce oficialmente al agua como un bien económico mundial, se establece por primera vez que el agua tiene un precio que es el necesario para cubrir los costes asociados a su captación, tratamiento, transporte y distribución.

Para esta instancia fueron convocados representantes gubernamentales de cien países, integrantes de las organizaciones más poderosas del comercio mundial del agua, «expertos» en la temática y delegaciones de organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales para suscribir un enfoque «radicalmente nuevo» sobre la evaluación, el aprovechamiento y la gestión de los recursos de agua dulce a nivel global.

La «situación crítica» en el aprovechamiento del recurso por el derroche, las amenazas por contaminación y los problemas asociados a la gestión del agua a todo nivel fue el escenario que ambientó la Conferencia y sus productos finales.

La Conferencia acordó y postuló cuatro principios rectores presentados como recomendaciones para la adopción de medidas a nivel local, nacional e internacional.

El primer principio establece que: «El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, imprescindible para el mantenimiento de la vida, el desarrollo y el medio ambiente». Para asegurarse una «gestión eficaz» del recurso -tan vulnerable como indispensable para la vida- se requiere un «enfoque integrado», que contemple el «desarrollo económico y social» con la «protección de los ecosistemas naturales» (Declaración de Dublín, 1992).

El segundo principio establece que: «El desarrollo y la ordenación de los recursos hídricos deberán basarse en un criterio participativo, al que contribuyan todos los usuarios, planificadores y autoridades responsables» (Declaración de Dublín, 1992).

Se explicita aquí el componente político del «enfoque integral»: todos los actores involucrados pueden y deben participar de este nuevo proceso de cuidado a nivel global. Todos quiere decir los gobiernos, los usuarios, las instituciones supranacionales, las comunidades locales y los «planificadores y los responsables de las decisiones». Tras el postulado de la defensa de la participación local y de los usuarios -definidos como «nivel más elemental apropiado»- se deja abierto el proceso a la participación de «otros» actores como las empresas y los organismos que al tiempo serán creados específicamente a esos efectos, como el Consejo Mundial del Agua y la Asociación Mundial del Agua.

El tercer principio de Dublín establece que: «La mujer desempeña un papel central en el aprovisionamiento, administración y protección del agua» (Declaración de Dublín, 1992).

Por su parte, el cuarto principio establece finalmente la idea más relevante: «El agua tiene un valor económico en todos los usos competitivos que se hacen de ella y deberá reconocerse como un bien económico» (Declaración de Dublín, 1992).

La explicación de este principio resulta por lo menos paradójica; «es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano

a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible». Aún más, el estado crítico que se vive en relación al recurso se debe a «la ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua», que permite el «derroche» y la utilización del agua «con efectos perjudiciales para el medio ambiente» (Declaración de Dublín, 1992).

Según este enfoque entonces, el razonamiento seguiría una secuencia que afirma que el agua es esencial para la vida y es vulnerable como recurso. Ha sido y es aprovechada de forma irracional, lo que la ha llevado a una situación crítica. Todos los seres humanos tienen derecho a acceder al agua potable, y también todos los actores -locales y globales- deben participar en su gestión. Por ello este es un enfoque que subraya la incidencia de los «nuevos actores» vinculados al agua.

Tanto para el aprovechamiento del recurso como para su gestión, es necesario vincular efectivamente el acceso al agua con su valor económico, en todas las etapas y en todos sus usos. Para acceder al agua se debe pagar, «todos los seres humanos» deben pagar, sin distinción de su nivel socioeconómico. Con este reconocimiento se garantiza «un aprovechamiento eficaz y equitativo» y se favorece «la conservación y protección de los recursos hídricos».

Con el transcurso de los años, esta serie de postulados fueron constituyéndose en la razón de existencia de organismos supranacionales específicamente creados para la realización efectiva de estas ideas. La idea final a la que paulatinamente se irán acercando estas instancias y estos organismos será la del «gobierno del agua», es decir, quien decide sobre el agua en el planeta y quien opera y maneja esta «governabilidad». Sus actores serán el Consejo Mundial del Agua y sus puestas en escena, los Foros Mundiales del Agua, y la Asociación Mundial del Agua.

Las implicancias de la Observación General 15

Ante las nefastas consecuencias sociales de la aplicación de los principios de Dublín (mercantilización, privatización), y 10 años después de aquella Conferencia, se abrieron las puertas de la consideración del acceso al agua como un derecho humano.

En el año 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC) emitió la Observación General N° 15 (OG 15), relativa al «derecho humano al agua».

Este derecho no está reconocido explícitamente en el PIDESC. El Pacto está vigente desde 1976 y prácticamente todos los países de América lo han ratificado², por lo que tiene valor de ley dentro de cada territorio nacional.

La trascendencia de la OG 15 radica en que determinó que el derecho al agua está incluido en los artículos 11 y 12 del PIDESC, que hacen referencia a los derechos a un nivel de vida adecuado y a la salud. Al mismo tiempo, la OG refiere a una serie de órganos y documentos internacionales que reconocen el derecho al agua.

Sin embargo, este hecho positivo tiene una contraparte que dificulta su aplicación: las Observaciones Generales son interpretaciones del Pacto, lo que no las hace vinculantes, no las hace tener el valor legal que si presenta el articulado del PIDESC.

Esta OG sobre el derecho al agua marcó un importante giro en la consideración que la mayoría de los actores globales involucrados en la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos hídricos venía llevando adelante a partir del marco mercantilista establecido y promovido a partir de la Declaración de Dublín.

La OG 15 establece que «agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos» (OG 15, 2002).

Como punto de partida, el documento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas se ubica en las antípodas de la Declaración de Dublín, priorizando el carácter de «bien público» antes que el de «bien económico». Específicamente la Observación establece que «el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en

que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras» (OG 15, 2002). Esta última consideración incluye además criterios ambientales en la realización de derechos humanos.

Además, la OG 15 establece la necesidad de cumplir con el derecho al agua como «condición previa» para otros derechos.

Por otra parte, antes que centrarse en el paradigma de la escasez, la OG 15 plantea que los principales problemas del agua son la «polución incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual», identificándolos como factores que «están agravando la pobreza ya existente».

La OG 15 hace referencia directamente a la privatización o concesión a privados de los servicios de agua potable, estableciendo que «cuando los servicios de suministro de agua (...) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Parte deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema regulador eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación general, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento» (OG 15, 2002).

La OG 15 establece que los Estados deben «velar» por la aplicación del derecho humano al agua cuando discutan acuerdos en el ámbito internacional, incluso a nivel comercial: «En cuanto a la concertación y aplicación de otros acuerdos internacionales y regionales, los Estados Parte deberán adoptar medidas para garantizar que estos instrumentos no repercutan negativamente en el derecho al agua potable. Los acuerdos de liberalización del comercio no deben restringir ni menoscabar la capacidad de un país de garantizar el pleno ejercicio del derecho al agua» (OG 15, 2002).

Con respecto a las violaciones del derecho humano al agua, la OG 15 establece que éstas se pueden producir por acción o por omisión. Dentro de las violaciones por acción se encuentran «la adopción de medidas

regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas (...), la revocación o suspensión formal de la legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho al agua, o la promulgación de legislación o adopción de políticas que sean manifiestamente incompatibles con las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales preexistentes en relación con el derecho al agua» (OG 15, 2002).

Dentro de las violaciones por omisión, la OG incluye la no adopción de medidas «apropiadas para garantizar el pleno disfrute del derecho universal al agua, el no contar con una política nacional sobre el agua y el no hacer cumplir las leyes pertinentes» (OG 15, 2002).

IFI, corporaciones y gobiernos: los actores de la privatización del agua

Enmarcados en la propuesta de la Declaración de Dublín, Instituciones Financieras Internacionales (IFI), corporaciones transnacionales del agua y gobiernos nacionales se aprestaron, durante la década de los noventa, a promover la privatización de los sistemas públicos de abastecimiento de agua potable.

Es importante entender la vinculación entre estos tres actores para comprender un proceso sumamente complejo, que en muchos casos fue presentado a la opinión pública como la única alternativa para atender los problemas de extensión de las redes de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

La división de «tareas» entre estos actores es más o menos la siguiente: las IFI han sido las encargadas de promover la desregulación de los servicios públicos, en muchos casos condicionando la ayuda crediticia a los países a la apertura o creación de mercados en la prestación de servicios de agua.

Existen casos documentados como el de Bolivia o Uruguay. En el primer caso, el Banco Mundial presionó al gobierno boliviano para que concretara la participación privada en los servicios públicos de agua. Carlos Crespo plantea que «desde principios de los años noventa, el Banco Mundial ha apoyado técnica y económicamente, la reforma del sector de agua potable y alcantarillado sanitario, como parte del Ajuste

Estructural, orientado a la privatización de las principales empresas municipales de agua del país, la implantación del principio de *full costs recovery* en la fijación de tarifas, y la introducción de criterios de mercado en el uso y acceso de los recursos hídricos» (Crespo, 2000).

También en el caso boliviano, las IFI financiaron la elaboración de los nuevos marcos reguladores del sector agua (Chacón, 2006).

En el caso uruguayo, fue el Fondo Monetario Internacional el que se encargó de que el gobierno uruguayo comprometiera la participación privada en el sector agua, en la firma de una carta de intención. Este compromiso funcionó como garantía para el pago de la deuda externa del Estado uruguayo.

En 2002, uno de los objetivos planteados en la Carta de Intención firmada por el FMI con el gobierno de Uruguay era «abrir a la iniciativa privada actividades que previamente habían permanecido reservadas al sector público» (FMI, 2002).

Pero el detalle de este documento es un ejemplo de la capacidad de incidencia de las IFI sobre las capacidades de los gobiernos: la Carta de Intención de 2002 establecía la reducción de los controles sobre el sector agua con el fin de facilitar el ingreso de inversores privados, incluyendo un cronograma enviado al Parlamento con los pasos para aplicar un nuevo marco regulatorio, la introducción de nuevos controles y estándares de calidad que facilitarían la inversión de privados en el sector –que debería realizarse por decreto del Poder Ejecutivo en una fecha determinada– y también establecía la fecha en la que debían abrirse las ofertas para la participación del sector privado en plantas de tratamiento de residuos sanitarios (Santos, 2004a; 2004b).

En los casos de Bolivia y Argentina el Banco Mundial no sólo promovió la desregulación de los servicios de agua, sino que luego se asoció con las corporaciones transnacionales en las empresas que se vieron beneficiadas con la privatización. Este mecanismo se procesó con la participación de la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial como asociada minoritaria en el paquete accionario de las nuevas empresas (Schorr, 2004 ; Chacón, 2006)

La más reciente estrategia desarrollada por las corporaciones ante la des-privatización de los servicios (o sea, la cancelación de sus «concesiones» para la prestación de servicios de agua) ha sido el inicio de demandas a los estados ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias de Inversiones) del Banco Mundial, siempre amparándose ante Tratados Bilaterales de protección a las Inversiones (TBI) entre el Estado origen de la corporación y el Estado en el cual se establece la concesión.

Quien inauguró esta estrategia fue la norteamericana Bechtel, al ser cancelado su contrato en Cochabamba, Bolivia, seguida luego por Suez, a través de Aguas de Barcelona, demandando a Argentina por sus concesiones en Buenos Aires y Santa Fé, o a través de su subsidiaria en La Paz y El Alto (Bolivia), Aguas del Illimani S.A. que demandó al Estado boliviano.

El mecanismo ha sido utilizado como amenaza en el caso de Uruguay, donde una reforma constitucional obligaba al gobierno a cancelar los contratos con las corporaciones de agua presentes en el país (Santos & Valdomir, 2005).

Es destacable señalar aquí dos elementos: 1) la centralidad de los TBI en la protección de los intereses de las corporaciones, más allá de la validez o cumplimiento de los derechos humanos de los ciudadanos de un país y 2) la paradoja que nos plantea a una IFI (el Banco Mundial) que es a la vez juez y parte de una situación. Esto se da puntualmente en el caso argentino y el boliviano, donde el BM es quién demanda (asociado a las empresas a través de la CFI) y luego es quien juzga (a través del CIADI).

Estos mecanismos establecen –a través de un complicado mecanismos de normas que refieren supuestamente al «comercio» o a las «inversiones»– un marco jurídico internacional paralelo con respecto a, por ejemplo, las normas internacionales sobre derechos humanos.

Si observamos el poder y la capacidad de presión de la acción conjunta de las IFI y las corporaciones, amparadas en los TBI, los Tratados de Libre Comercio y las normas de la Organización Mundial del Comercio,

todas las disposiciones de la Observación General 15 sobre el derecho humano al agua pasan a formar parte del conjunto de normas que es políticamente correcto suscribir y ratificar, pero comercialmente inadecuado aplicar.

Los «nuevos actores» de la privatización: el Consejo Mundial, la Asociación Mundial y los Foros del agua

El Consejo Mundial del Agua (CMA) se creó en Marsella, Francia en junio del año 1996. La idea de crear un organismo de esta naturaleza ya había sido manejada en la Conferencia de Dublín, concretándose finalmente en una actividad paralela -organizada por la Asociación Internacional sobre Recursos Hídricos- a la Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo, realizada en El Cairo, Egipto en noviembre de 1994.

El CMA está compuesto por empresas privadas dedicadas al negocio del agua, por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Inversiones, por fondos de financiamiento públicos y privados e instituciones académicas privadas³.

Es relevante marcar que la decisión de realizar sus actividades principales en paralelo a conferencias internacionales como las de Naciones Unidas constituye una suerte de *modus operandi* del Consejo Mundial del Agua. En su papel de organismo convocante de los Foros Mundiales del Agua, se ha preocupado siempre de acompañar estas instancias con conferencias ministeriales, que suscriben declaraciones anexas y que pueden revestir para sus propias resoluciones, marcos vinculantes y términos de legitimidad de los cuales carece en el derecho internacional.

Según su propia definición el Consejo Mundial del Agua es «el Grupo de Decisión sobre Política de Aguas dedicado a fortalecer el movimiento mundial del agua para una mejor gestión de los recursos hídricos mundiales» (CMA, 1996).

Su misión radica en «promover la concientización» sobre cuestiones críticas relacionadas al recurso, procurando para ello «construir

compromisos políticos (...) a todos los niveles, incluyendo los más altos de toma de decisión para facilitar la eficiente conservación, protección, desarrollo, planificación, gestión y uso del agua en todas sus dimensiones sobre una base ambientalmente sostenible para el beneficio de todas las formas de vida del planeta» (CMA, 1996).

En sus casi diez años de vida el CMA ha compartido directores con organismos como el Banco Mundial y empresas multinacionales como Suez; como ejemplos pueden mencionarse a René Coulomb, vicepresidente de la Suez y vicepresidente del CMA, o Ismail Serageldin, quien fuera vicepresidente del Banco Mundial (marzo 1998 – julio 2000) y ex - Presidente del CMA. También se desempeñó como director de la Asociación Global del Agua (Global Water Partnership) entre 1996 y 2000 (Decwirth, 2004).

Otros de sus cometidos son los de promover la implementación de políticas y estrategias a nivel mundial, nutriendo con su información a gobiernos, instituciones y organismos que formulan políticas para «la gestión integral y sostenible de los recursos de agua, con consideración respecto al medio ambiente y la equidad social y de género».

Si bien el rol del CMA respecto de los procesos de privatización del agua en América Latina no puede establecerse de forma directa, debe tenerse en cuenta que otros organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y las empresas multinacionales como Suez y Aguas de Bilbao -que si forman parte del CMA- son actores principales del proceso en roles de financiadores, asesores y en el caso de las empresas, prestatarias de servicios de agua potable y alcantarillado. Esta incidencia indirecta del CMA contrasta con el rol mucho más activo que juega la GWP, que ha ido insertándose paulatinamente en varios países impulsando su visión estratégica sobre el agua.

La GWP se creó en el año 1996 por iniciativa del Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Agencia Sueca para el Desarrollo (SIDA). Explícitamente⁴ establece que se conforma inspirada en los principios emanados de la Conferencia de Dublín. Su herramienta conceptual es la *governabilidad del agua*, y su marco de acción es la Gestión Integrada de Recursos Hídricos.

A diferencia del Consejo Mundial del Agua, la GWP opera en base a comités regionales que inciden en la elaboración de políticas locales. En América Latina actúa a través del Comité Técnico Asesor para Sud América (SAMTAC, por sus siglas en inglés) y por las regionales de América Central y el Caribe.

Al configurarse como una red internacional abierta a organizaciones involucradas en la gestión de los recursos hídricos y principalmente a bancos de desarrollo bilaterales y multilaterales, la GWP es un actor relevante que cumple el rol de preparar el terreno a procesos de privatización del agua.

Luego del Segundo Foro Mundial del Agua -La Haya, 2001- la estrategia en la cual avanzó la GWP en América Latina a través del SAMTAC fue la de organizar instancias nacionales en varios países de la región para dar a conocer la visión de la Gestión Integrada, presentando así una primera aproximación a las ideas y el trabajo que pretende realizar, así como sus «futuros campos de acción».

Estamos hablando de una presencia registrada y formal en Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Curaçao, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela y Uruguay.

Los referentes locales de la GWP en América Latina operan a partir de un diagnóstico de las respectivas legislaciones relacionadas con los recursos hídricos, identificando las carencias que los países registran en términos de cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento con lo que califican de «problemas de gestión».

Luego de ese primer paso, los referentes de la GWP se encargan de generar los contenidos de nuevas legislaciones de aguas, inspiradas en el marco de la Gestión Integrada y asesorando a los actores gubernamentales involucrados con esta reformulación legal para conseguir financiamientos y apoyos para los proyectos de esta «nueva gestión».

La posición de la GWP respecto a la inclusión del agua en los acuerdos de libre comercio regionales -como en el caso del Tratado de

Libre Comercio entre América Central con Estados Unidos (CAFTA por la sigla en inglés de Central America Free Trade Area)- es favorable, remarcando generalmente que las inversiones necesarias para reformar y extender los servicios de agua potable y saneamiento en los países involucrados en este tipo de acuerdos pueden ser cubiertas desde empresas con capitales estadounidenses, atraídos por los nuevos marcos vinculantes.

En resumen, la GWP tiene para América Latina y el Caribe, dos marcos estratégicos de fondo. Por un lado la *descentralización de la gestión* de los servicios como objetivo de la gestión integrada: como ya se dijo, gestión integrada implica principalmente un enfoque de actores, es decir, no solo los estados intervienen en este terreno, sino otros actores, como los fondos privados de financiamiento, los bancos regionales y multilaterales de crédito, instituciones vinculadas al agua (precisamente como la GWP) y finalmente, las empresas multinacionales del sector. Todos tienen algo para decir (y hacer) en el tema del agua. El segundo marco estratégico es lisa y llanamente la *privatización del agua*, su concepción como mercancía pasible de ser incluida en los acuerdos de liberalización comercial como el mencionado CAFTA o en el Tratado de Libre Comercio que Colombia, Perú y Ecuador están concretando con Estados Unidos.

Los Foros Mundiales del Agua

Los Foros Mundiales del Agua son una iniciativa del Consejo Mundial del Agua que tiene por objetivo «despertar la conciencia sobre los asuntos del agua en todo el mundo». En realidad, los diferentes Foros se han convertido en ámbitos dominados por el fuerte lobby de las corporaciones del agua, en la promoción de políticas de desregulación de los servicios de agua.

Durante el Primer Foro Mundial del Agua, realizado en marzo de 1997 en Marruecos, se resolvió mandar a una comisión del Consejo Mundial del Agua para elaborar «una iniciativa de estudio, consulta y análisis de tres años, que encaminaría hacia una Visión Mundial del Agua, la Vida y el Ambiente» (PRONAR, 2003).

Esta «Visión Mundial del Agua, la Vida y el Medio Ambiente» fue presentada y adoptada como marco estratégico del organismo en el Segundo Foro Mundial del Agua, realizado en La Haya, Holanda, en marzo de 2000 (Visión Mundial del Agua, 2000).

El documento emanado de esta instancia parte de «reconocer las necesidades básicas de tener acceso al agua potable y al saneamiento, establecer un mecanismo eficaz para la gestión de aguas compartidas, apoyar y conservar los ecosistemas, promover el uso eficaz del agua» (Visión Mundial del Agua, 2000).

La Declaración de Marruecos convoca a dar forma a una nueva política de aguas para afrontar las necesidades del próximo milenio, basándose en los principios de Dublín ya desarrollados. Los Foros del Agua tendrán la constante de enfocar los problemas de gestión del recurso como el trasfondo de las desigualdades de acceso al agua y el saneamiento.

Es importante explicitar esta característica porque resulta sumamente difícil colocarse en una posición crítica hacia eventos, instrumentos o documentos que asumen una postura que relaciona a la pobreza con la falta de acceso al agua. Esto por sí mismo no es cuestionable, sino la *intencionalidad* que existe al focalizarse en los problemas de gestión de los recursos. Si existe gestión ineficaz, ello es responsabilidad de los actores clásicos que han estado a su cargo, es decir, los estados a través de sus organismos y dependencias específicas. Por ende, propugnar una «nueva política» que se base unívocamente en reformular la gestión de los recursos hídricos conduce a un recambio de los actores clásicos por nuevos actores, más eficientes. El problema de fondo resulta inalterado, aún planteado bajo este nuevo formato.

En la «Visión Mundial del Agua. Haciendo del Agua un asunto de todos» -documento adoptado formalmente en el segundo Foro Mundial del Agua- aparece el objetivo de reducir a la mitad el déficit en los servicios de agua y saneamiento: «promover una cooperación pacífica y desarrollar una sinergia con los diferentes usos del agua en todos los ámbitos, cuando esto sea posible, dentro de los estados» (Declaración Ministerial del II Foro Mundial del Agua).

En Bonn, Alemania, en diciembre de 2001, se realizó la Conferencia Internacional del Agua (conocida como Dublín + 10). En ella se establecieron criterios de gestión como la «descentralización», destacando que «el nivel local es donde la política nacional logra satisfacer las necesidades de la comunidad». Al mismo tiempo se establecía que «la clave para un mejor alcance (outreach) son las *nuevas asociaciones*» (Declaración Ministerial de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, 2001, cursiva nuestra).

Es en esta conferencia donde se introduce el concepto de «governabilidad del agua», definida como «la clave esencial» para lograr un «mejor desempeño».

El Tercer Foro Mundial del Agua se realizó en Kyoto, Japón, en 2003. Allí se definió al financiamiento de los sistemas de agua como el principal problema, planteándose como solución la movilización de «todas las fuentes» de financiamiento: «se deben recaudar fondos mediante la adopción de criterios de recuperación de costos que se adapten a las condiciones climáticas, medioambientales y sociales del lugar, y al principio del «contaminador paga», prestando debida consideración a los sectores sociales más pobres. Todas las fuentes de financiamiento, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, deben ser movilizadas y utilizadas del modo más eficaz y eficiente posible» (Declaración Ministerial del III Foro Mundial del Agua, 2003).

La Declaración de esta instancia señala que los gobiernos deben otorgar poderes a las autoridades y gobiernos locales con debida consideración a las cuestiones de pobreza y género. En esta misma Declaración se menciona que se debe estimular la participación de todos los interesados y asegurar la transparencia y responsabilidad de todas las acciones.

La Declaración Ministerial de Kyoto también señala la necesidad de que los países optimicen la coordinación de sus sistemas de evaluación en el plano local, de cuenca y nacional, con el desarrollo de indicadores nacionales pertinentes.

Asimismo se incluye el abordar el suministro de agua y saneamiento en zonas rurales y urbanas conforme a las condiciones y capacidades

locales de gestión, con miras a lograr mejoras en los servicios de agua y saneamiento a corto plazo, así como inversiones rentables en infraestructura y una buena gestión y mantenimiento a largo plazo.

En 2006, América Latina fue la sede del IV Foro Mundial del Agua, que se realizó en México bajo la convocatoria «Acciones locales para un reto global».

El IV Foro buscó «privilegiar el valor del conocimiento y experiencias locales como factor clave en el éxito de la formulación de políticas hídricas» así como «promover el diálogo entre los sectores responsables de las políticas de agua y los diferentes usuarios».

Este enfoque claramente pretendía desplazar de la agenda de discusión y de la declaración ministerial final, las referencias a los problemas globales del agua, el fracaso social de los procesos de privatización y mercantilización y la emergencia de nuevos modelos de gestión del agua desde los movimientos sociales. Varios de los documentos de discusión que sirven de insumos y establecen posiciones en la discusión de los ejes temáticos del Foro fueron elaborados por la GWP.

Lamentablemente para los intereses de las corporaciones del agua, la discusión del IV Foro Mundial estuvo marcada por la fuerte presencia de movimientos y organizaciones sociales de todo el mundo en un foro alternativo -Foro Internacional en Defensa del Agua- y por una declaración «complementaria» firmada por los gobiernos de Bolivia, Cuba, Uruguay y Venezuela, en la que se plantea que el agua debe ser considerada como un derecho humano al tiempo que señala la preocupación de estos gobiernos por los «posibles impactos negativos» del libre comercio sobre el agua⁵.

Agua y libre comercio

Como ha planteado Pablo Solón (2005), el agua «es un tema transversal a toda la agenda mundial del libre comercio», tanto la que se genera desde la Organización Mundial del Comercio (OMC) como la que se aplica en los tratados regionales o bilaterales.

Cuadro 1.- Acuerdos de Libre Comercio por alcance geográfico y temático

Tipo de Acuerdo	Alcance	Acceso a Mercados	Agricultura	Servicios	Propiedad Intelectual	Inversiones	Competencia	Compras del Estado
OMC	Mundial	GATT	ASA	AGCS	ADPIC	Nuevos Acuerdos de Singapur (actualmente no incluidos en la OMC)		
TUCAM								
EEA/UE								
Tratado Bilateral de Inversiones o BIT								
ALCA	Continente							

Elaboración: Pablo Solón, (2005) «Los cruces de caminos entre el agua y el libre comercio», Visión Social del Agua, La Paz, Bolivia.

Solón plantea que en estos diferentes niveles de acuerdos de liberalización comercial, el agua aparece en tres áreas: el comercio de bienes, los servicios y las inversiones, con el detalle que se ve en el cuadro 2.

Cuadro 2.- Los impactos del libre comercio en los usos del agua

	Comercio bienes	Servicios	Inversiones
Agua embotellada	X		X
	X		X
Servicios de agua potable		X	X
Servicios medioambientales		X	X
		X	X
Uso Minero		X	X
Uso Petrolero		X	X
		X	X
			X
Transporte fluvial		X	X
Derechos de agua			X

Elaboración: Pablo Solón, (2005) «Los cruces de caminos entre el agua y el libre comercio», Visión Social del Agua, La Paz, Bolivia.

Reconociendo que «no existe una sola relación entre acuerdos de libre comercio y agua sino múltiples vinculaciones que se cruzan y se complementan según los usos del agua» (Solón; 2005) y que el agua también aparece vinculada indirectamente en los temas relacionados a la agricultura o la propiedad intelectual, nos detendremos brevemente

en la caracterización de estos aspectos centrales en los cuales el agua se negocia en el marco del «libre comercio».

En el nivel de «acceso a mercados» el agua se incluye como «agua embotellada» y como un bien de exportación, «agua bruta», incluyendo el agua bajo la forma de «hielo y nieve». También se incluye el «agua de mar». De acuerdo con el análisis de Solón, «una vez que se exporta agua [bruta o en bloque] no se puede prohibir su comercialización salvo temporalmente por escasez interna (...) o medioambientales siempre y cuando se apliquen también a los productores o consumidores nacionales» (Solón; 2005).

En cuanto a los servicios, el agua está incluida en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS o GATS por su sigla en inglés), a través de los servicios de agua potable y saneamiento, pero también como «servicios ambientales», «servicios de turismo», «transporte por agua» y en la generación de energía eléctrica.

Estas reglas -que también valen en los capítulos de servicios de los Tratados de Libre Comercio- incluyen las consideraciones de nación más favorecida, acceso a mercados, trato nacional y compensaciones por cambios (Solón; 2005).

La liberalización comercial y el agua en el hemisferio americano

Una posible aproximación al modo como operan los actores supuestamente «neutrales» en América Latina son los estudios y recomendaciones que emanan de los referentes regionales de estos «nuevos actores» en la temática del agua. Un ejemplo puede ser el estudio de la GWP-Centroamérica sobre las implicancias del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (CAFTA).

Dicho estudio presenta un enfoque a favor del Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos y los Estados Unidos. Parte también de la consideración del agua como un recurso que «no solamente tiene un valor social, sino que también posee un valor económico y que desde la Agenda 21 y los Principios de Dublín, ha sido reconocida como un bien económico».

Los países centroamericanos ya contaban con un programa de preferencias aduaneras para ingresar ciertos productos al mercado de Estados Unidos exonerados de impuestos a la importación. La denominada Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) es un esquema unilateral que descansa en la discrecionalidad del propio Presidente de los Estados Unidos -facultado por dos leyes aprobadas en el Congreso en 1983 y en 2006- que designa a los países que gozarán de los beneficios arancelarios por un período de tiempo determinado.

Este esquema reguló una porción bastante importante del comercio entre los países centroamericanos y Estados Unidos, a punto tal que comprendió el 33% de las exportaciones de Costa Rica, el 54,6% de las de El Salvador, el 37,6% de las de Guatemala, el 63% de las de Honduras y el 33,6% de las de Nicaragua (todos datos del año 2004).

Resulta importante señalar que la incertidumbre acerca de la renovación de este esquema por parte de Estados Unidos fue utilizada como un marco de presión para ratificar el CAFTA sin demoras en los respectivos congresos centroamericanos. Algo similar sucede en el proceso negociador para la firma del Tratado de Libre Comercio andino, que incluye a Colombia, Perú y Ecuador, en el cual la renovación del esquema previo de beneficios arancelarios (denominado en este caso ATPDEA, por *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* - Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga) también es manejada como instrumento de presión política para lograr la resolución expedita del proceso.

En el esquema del CAFTA, la relación que puede establecerse para la explotación del agua está vinculada a múltiples disposiciones ya acordadas. «La relación que tenga el recurso hídrico con el TLC depende del uso económico y comercial que se le puede dar al recurso y la capacidad que tienen los Estados de regular el acceso al mismo».

En el Capítulo 3º, donde se desarrolla la aplicación del principio de Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado, se establece que una vez vigente el Tratado no se podrán establecer tratos diferenciales según la nacionalidad de los agentes económicos y los productos (incluida la mercancía agua) involucrados en el comercio multilateral entre los signatarios.

El rechazo y la preocupación que las organizaciones sociales de los países centroamericanos han manifestado respecto de esta disposición son infundados según el enfoque de la GWP. En principio porque la consideración del agua como una mercancía en América Central «se hace desde hace mucho tiempo».

Además, «no debería existir esa preocupación si el permiso estatal que permite la explotación del recurso está acompañado de políticas de conservación y el pago que se recibe por el derecho de explotar el recurso es un cobro basado en costos reales, y no simplemente un cobro representativo. La posibilidad de cobrar un canon por explotación no se ve afectada por el TLC, siempre y cuando el monto o la forma de establecer el canon no sea discriminatorio entre nacionales y extranjeros».

La cuestión radica entonces -siempre según este enfoque- en asegurar que existan controles y requisitos ambientales de «sustentabilidad» por detrás de la explotación de los servicios de agua, que se agregan a la potestad de los estados para determinar las tasas que deberán abonar los concesionarios para la explotación del recurso. Y luego de ello, la indicación es que lo percibido por concepto de tales cánones se destine a «tareas de conservación».

Otro de los capítulos donde se puede enmarcar la comercialización y explotación de la mercancía agua es en el referido a la Contratación Pública (Capítulo 9º). Este capítulo establece tres principios para operar los contratos del sector público. En primer lugar la no discriminación por la nacionalidad del operador económico (nuevamente el Trato Nacional), por el cual cualquier empresa extranjera puede participar en licitaciones públicas en los diferentes niveles de la administración estatal.

En segundo lugar, lo que refiere a la transparencia de los procesos licitatorios, se establece que la información, los plazos y los requisitos necesarios para presentarse deben ser flexibles y atractivos para los proveedores extranjeros.

Este capítulo regula la contratación de bienes y servicios en general para todos los estamentos de la administración pública. «...si una entidad del Gobierno central o una entidad autónoma o descentralizada tiene

dentro de sus funciones la administración del recurso hídrico, y está cubierta por las disposiciones del Capítulo, la misma deberá llevar a cabo su proceso de contratación pública para adquirir bienes y servicios, cuando el monto de la contratación sobrepase los umbrales establecidos, de conformidad con los principios que se desarrollan en el Capítulo».

Con respecto al Capítulo 10° sobre Inversiones, se dispone un marco jurídico extra al ya existente en los Estados signatarios, que refuerza derechos y atribuciones a los agentes inversores con el objetivo de consagrar la total «certidumbre» respecto de la suerte que correrá su inversión. Los principios de Trato Nacional, Trato de Nación más Favorecida, la prohibición a los Estados de establecer Requisitos de Desempeño a los inversores, expropiaciones e indemnizaciones y Solución de Controversias en tribunales internacionales de arbitraje comercial son los ejes centrales por los cuales las empresas resultan «empoderadas», más aún de lo actual.

Específicamente el tema de las demandas iniciadas por empresas contra Estados nacionales es una de las alarmas –no la única- debido a los profusos antecedentes que existen en el marco del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por la sigla en inglés de North América Free Trade Área) por supuestas «expropiaciones» o medidas «equivalentes a expropiación», siempre que se modifiquen las expectativas de obtener ganancias que se deriven de la acción proactiva de los Estados en materia de legislación ambiental, laboral o políticas públicas en general.

La emergencia de este amplio mapa de actores que buscan legitimar el intrincado sistema de dominación en beneficio del interés de las corporaciones también ha generado la emergencia de un fuerte movimiento de resistencia a la mercantilización del agua que, desde América Latina, ha marcado una fuerte tendencia internacional hacia un movimiento global en defensa del agua como bien público.

Notas

- 1 Este trabajo está basado en un informe preparado por los autores -en tanto integrantes de REDES-Amigos de la Tierra Uruguay- para la «Iniciativa MERCOSUR» de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) titulado «Agua: la construcción social de un derecho humano. Situación y perspectivas en América Latina» accesible en: <http://www.iniciativamercosur.org>, enero de 2006. Los autores agradecen la posibilidad de reproducir alguno de los textos allí contenidos.
- 2 Con las excepciones -a comienzo de 2006- de Bélize, Cuba, Estados Unidos y Haití.
- 3 La lista completa de miembros del Consejo Mundial del Agua se encuentra en: <http://www.worldwatercouncil.org/>
- 4 Por ejemplo en su foro «oficial» que publica el sitio de internet <http://gwpforum.org/>
- 5 Un análisis más detallado de lo sucedido en México se encuentra en el capítulo 3 de este libro, «Los conflictos sociales en torno al agua».
- 6 Caribbean Basin Trade Partnership Act (2000) y Caribbean Basin Economic Recovery Act (1983)

Bibliografía

- Ballesteros, Borwn, Jouravlev, Küffner & Zegarra, (2005), «Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas», Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 90, CEPAL, Santiago.
- Chacón, Cecilia, (2006), «Aguas del Illimani: un conflicto que no acaba», en «Las canillas abiertas de América Latina II», Grosse, Santos, Taks & Thimmel (comps.), Casa Bertolt Brecht, Montevideo.
- Crespo Flores, Carlos (2000), «La guerra del agua en Cochabamba: movimientos sociales y crisis de dispositivos de poder» en *Ecología Política* 20, (pp.59-70), Icaria, Barcelona.
- Decwirth, Christina, (2004), «Agua: sector hirviendo de la economía» en «Las canillas abiertas de América Latina», Grosse, Thimmel, & Taks, Casa Bertolt Brecht, Montevideo.

Jouravlev, Andrei, (2001), «Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI», Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 27, CEPAL, Santiago.

Santos, Carlos, (2004a), «Agua Derecho Humano: Nuevo marco jurídico a partir del plebiscito constitucional», en «Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2004», SERPAJ (Servicio Paz y Justicia), Montevideo.

_____, (2004b), «El día que las urnas harán agua», en «Las canillas abiertas de América Latina», Grosse, Thimmel & Taks (comps.), Montevideo.

Santos, C & Valdomir, S., (2005), «Agua, reforma y después», en «Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2005», SERPAJ, Servicio Paz y Justicia, Montevideo.

Solón, Pablo, (2005), «Los cruces de caminos entre el agua y el libre comercio», Visión Social del Agua, La Paz, Bolivia.

Schorr, Martin, (2004), «Argentina, Capital Federal y Gran Buenos Aires: cuando todo huele a aguas servidas» en «Las canillas abiertas de América Latina», Grosse, Thimmel & Taks (comps.), Montevideo.

Solanes, Miguel & González-Villarreal Fernando, (2001), «Los principios de Dublín reflejados en una Evaluación Comparativa de Ordenamientos Institucionales y Legales para una Gestión Integrada del Agua», GWPTAC, Estocolmo.

Documentos

Asociación Global del Agua, <http://gwpforum.org/>

Consejo Mundial del Agua, acceso: <http://www.worldwatercouncil.org/>

Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible (1992), El desarrollo en la perspectiva del siglo XXI, Dublín, Irlanda.

Declaración Ministerial del II Foro Mundial del Agua, La Haya, (2000), acceso: <http://www.ubp.edu.ar/>

Declaración Ministerial de la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce, Bonn, (2001), acceso: <http://www.water-2001.de/>

Fondo Monetario Internacional, (2002), *Uruguay - Letter of Intent, Memorandum of Economic, Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, acceso; <http://www.imf.org/>

Informe sobre Desarrollo Humano, (2005), PNUD, Barcelona.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, acceso: <http://www.ohchr.org/>

Observación general N° 15 (2002), El derecho al agua (arts. 11 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), General Comment No. 15 (2002) The right to water (arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 29th session, Geneva, 11-29 November 2002.

PRONAR, Programa Nacional de Riego, (2003), *Visiones Mundiales sobre el Agua y Políticas Hídricas*, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Bolivia, acceso: <http://www.aguabolivia.org/>

Visión Mundial del Agua, II Foro Mundial del Agua, La Haya, (2000), Acceso: <http://www.worldwatercouncil.org/>

II

movimientos sociales
perspectivas, análisis y tendencias en
América Latina y Uruguay

“Ser marxista en antropología significa algo más que ser un profesor de antropología. Hay que hacer algo, practicar la antropología más allá de ciertos enclaves académicos, de ciertos ghets universitarios. Es esta una mutación que la antropología está obligada a cumplir: no estudiar a los hombres como objetos, sino estudiar sus problemas con ellos como sujetos que son.”

Maurice Godelier (1993)

Carlos Santos

Entre los “viejos” y los “nuevos” movimientos sociales

Si bien el debate acerca de los llamados “nuevos movimientos sociales” (NMS) parece haber quedado saldado en favor de quienes postulan la existencia de un punto de inflexión entre los movimientos sociales tradicionales y los que emergieron entre los años 1970 y 1980, queremos plantear aquí algunas cuestiones epistemológicas, que no han estado en el centro de ese debate.

Además, comprendemos que “definir el concepto de movimiento social con la ambición de entenderlo en su forma contemporánea consiste en proponer un abordaje de la problemática de las luchas sociales. En este sentido la definición será distintiva en un doble sentido: en su esfuerzo de confrontación con las teorías existentes y en la propia construcción del objeto que se propone.” (Mouriaux & Beroux, 2000:119)

Algunas de estas cuestiones han sido señaladas, por ejemplo, por Alberto Melucci, uno de los creadores de la conceptualización de los “nuevos

movimientos sociales”, al señalar que en mayor medida el debate sociológico ha estado planteado en torno a la pregunta “¿qué es <<nuevo>> en los <<nuevos movimientos sociales>>?” (Melucci, 1994:162).

“He observado con asombro -afirma Melucci- la progresiva ontologización de esta expresión, que, en el curso del debate, llegó a caracterizarse como un verdadero <<paradigma>>. [...] Desde mi punto de vista, sin embargo, el debate está centrado en un problema falso. <<Novedad>> es, por definición, un concepto relativo cuya función temporal consiste en resaltar algunas diferencias comparativas entre tipos de fenómenos (en este caso, entre las formas tradicionales de conflicto de clase y las formas emergentes de acción colectiva). Pero, si el análisis es incapaz de ir más allá de esta definición convencional y no puede determinar las características específicas y distintivas del <<nuevo>> fenómeno, el acento en la <<novedad>> acaba siendo la envoltura de una subyacente debilidad conceptual” (1994: 162).

Si bien esta diferenciación que propone Melucci entre las “formas tradicionales de conflicto de clase” y las “formas emergentes de acción colectiva” puede ser válida para el caso de los movimientos europeos, un análisis rápido de los movimientos sociales más trascendentes en América Latina en las últimas dos décadas nos obliga a rechazar esta diferenciación y reconocer que existen formas de cooperación e incluso de “hibridación” entre ambas caracterizaciones del movimiento social.⁷

Pero si, a pesar de la recomendación de Melucci, tratamos de discernir acerca de la novedad de los movimientos sociales, es interesante analizar lo que plantea otro de los autores que ha propuesto esta conceptualización de los NMS, como lo es Jorge Riechmann (1994).

“Lo nuevo -plantea Riechmann- lo radicalmente nuevo, es la situación de la humanidad en la segunda mitad del siglo XX” (1994:12).

Por ello es lógico que los movimientos sociales, que nacieron prácticamente al mismo tiempo que las teorías sociales modernas, deban adecuarse a esa “radical” novedad: el avance de la globalización neoliberal, las medidas de ajuste de los Estados nacionales impulsadas por los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco

Mundial, bancos regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo), la deslocalización de la cadena de producción de las grandes corporaciones (con la emergencia de las maquilas, las zonas francas y los puertos libres) y sobre todo la implementación de las políticas de liberalización comercial (a través de la Organización Mundial del Comercio o de acuerdos bilaterales o multilaterales entre países).

Según algunos autores, este contexto ya habría generado una supuesta “tercera generación” de movimientos sociales. “Los efectos de la globalización y la última reestructuración del capitalismo están dejando sentir su influencia sobre la acción colectiva y los movimientos sociales. Tanto es así que se habla de un tercer momento en la evolución de estos últimos años, que habría comenzado a finales de los 80 para consolidarse con rapidez con el avance de los 90” (Cucó, 2004:188).

Este movimiento teórico -que define a los movimientos sociales como parte del difuso ‘Tercer Sector’- plantea que “esta nueva mutación de los movimientos sociales contemporáneos estaría integrada por las organizaciones y grupos que actúan en el ámbito de la solidaridad con los sectores menos favorecidos o marginados de las sociedades occidentales con el Tercer Mundo. Más allá de su enorme diversidad, todos ellos comparten un mismo denominador común: la solidaridad no es sólo la forma o el medio de la acción colectiva, sino que supone, sobre todo, el objetivo de su movilización” (Cucó, 2004:188).

Además de su laxa conceptualización de las metas de estos movimientos, vemos que nuevamente se trata de un marco teórico que surge en un contexto europeo, por lo que tampoco integra la diversidad de situaciones que se presentan, por ejemplo, en América Latina.

Ante este contexto, Riechmann nos propone pensar a los movimientos sociales a través de tres características centrales: 1) racionalidad estratégica, 2) nuevas formas organizativas y 3) autorreflexividad.

Veremos que estas características están presentes en los movimientos sociales de América Latina, aunque ello no nos obligue a clasificarlos como NMS: creemos oportuno pensar en estos tres ejes como las “nuevas” características de los movimientos, como su respuesta de adaptación a esa “radical novedad” que se presenta a partir de la segunda mitad del siglo XX.

El propio Riechmann, además, cuestiona la consideración de NMS para movimientos como el pacifismo, el feminismo o el ecologismo, ya que podemos encontrar sus raíces junto al origen propio del movimiento obrero. Sin embargo los análisis y proyecciones que se realizan sobre los movimientos dependen del “lugar”, del contexto desde el que se genere la teoría.

Los trabajos de June Nash analizando las prácticas de resistencia de los mineros en Bolivia (2001) han demostrado como desde comienzos de la segunda mitad del siglo XX, el movimiento minero articulaba mecanismos de protesta de carácter sindical con formas étnicas arraigadas en la cultura tradicional. ¿Ya estábamos en presencia de NMS? Aquí queremos llegar cuando afirmamos que esta conceptualización parte de un problema epistemológico: la validez conceptual de los NMS es -por lo menos- relativa al contexto en el que surgió esta proyección teórica.

A este respecto podemos agregar la advertencia que realizara Maurice Godelier, sobre el estudio de los movimientos sociales en Europa: “aquí las fábricas están en un lugar, la mujer en otro, las iglesias en otro y las sedes de los partidos en otros. Aquí está la familia, allí la religión, allí la política, más allá la producción. Pero si te vas a América del Sur, o a Guinea, a Camboya o a Mongolia, las cosas ya no funcionan tan bien. Entre nosotros, las cosas están separadas en instituciones separadas. Pero en otros lugares hay, por ejemplo, relaciones de parentesco que funcionan como condiciones de apropiación de la tierra; allí la distinción entre infraestructura y superestructura ya no es una distinción entre instituciones y cosas separadas, sino entre funciones diferentes de una misma serie de relaciones sociales⁸” (Godelier, 1993:7).

Por eso decimos que -en todo caso- los movimientos sociales existentes en América Latina son “híbridos” porque integran esas formas tradicionales de resistencia con las características que Riechmann adjudica a los NMS.

Por ejemplo, Boaventura De Sousa Santos plantea que “en el campo de los NMS América Latina sobresale en forma destacada del resto de los países periféricos.[...] Y la verdad es que los países con fuertes NMS, tienden a ser países donde fueron y quizás todavía son fuertes

los viejos movimientos sociales” (2001:179). Quizás la explicación resida en que la categorización de NMS no tiene la suficiente capacidad explicativa para dar cuenta del carácter de los movimientos sociales en América Latina, así como de la potenciación entre las formas de resistencia tradicionales y las contemporáneas.

Es interesante considerar también lo que plantea Fernando Calderón, analizando los movimientos sociales de la década de los ochenta: “quizás una característica propia de América Latina es que no hayan existido movimientos sociales puros o claramente definidos, dada la multidimensionalidad no sólo de las relaciones sociales, sino también de los mismos sentidos de la acción colectiva. Por ejemplo, un movimiento de orientación clasista probablemente esté acompañado por sentido étnicos y de género que lo diferencian y asimilan a otros movimientos de orientación culturalista con contenidos clasistas” (1995:125).

En parte, De Sousa Santos sigue este camino -que nosotros hemos definido como hibridación y que Calderón refiere a la *pureza* o *definición difusa*- al plantear que la “impureza” es “la verdadera novedad de los NMS en América Latina” (2000:181).

El ecologismo popular

Para el análisis de los movimientos sociales “ecologistas” creemos que es bueno partir de la diferenciación que propone Joan Martínez Alier entre el “ecologismo de los ricos” y el “ecologismo de los pobres” (1995).

El “ecologismo de los ricos” es el de quienes “se preocupan de la conservación de los grandes mamíferos o protestan por la pérdida de paisajes de los que gozaban. El gasto cada vez mayor de materiales y energía, la pérdida de diversidad biológica, la producción de residuos, hacen perder calidad de vida y de ahí las protestas ecologistas cuyo contenido es <<si no hay para todo el mundo, que haya para nosotros>>. Por otro lado, para los pobres, la cuestión es más bien de supervivencia que de calidad de vida: *livelihood* y no *quality of life*.” (Martínez Alier, 1995:8).

Los conflictos ambientales enmarcados en este ecologismo popular surgen “al empeorar la *distribución ecológica* (es decir, las desigualdades sociales, espaciales y temporales en el uso de los recursos y servicios de la naturaleza), sin que este empeoramiento sea compensado por una mayor igualdad en la distribución económica” (Martínez Alier, 1995:8).

Como ha planteado Paul Little con respecto al “ambientalismo” la antropología ha tenido dos movimientos. Uno en la llamada *antropología ecológica* que, utilizando metodologías ecológicas, estudia las relaciones entre los grupos humanos y su ambiente. El otro es la *antropología del ambientalismo* centrado en el análisis del ambientalismo como un tipo de actividad humana, a través de la utilización de metodologías etnográficas (1999).

“El estudio de movimientos sociales con preocupaciones ambientales ha ampliado la noción del ambientalismo en antropología para incluir no solamente explícitamente las organizaciones no gubernamentales ecologistas (ONGs) en el hemisferio norte, sino también a una gran cantidad de movimientos en las naciones en vías de desarrollo de la gente pobre o marginada que está luchando desde este ambientalismo basado en cuestiones como el control sobre y el acceso a los recursos naturales, la usurpación de sus tierras y sustento, y protestas contra proyectos de desarrollo ambientalmente destructivos. (...) el establecimiento de nuevos ambientes y los problemas que emergen de ellos, crea invariablemente nuevos ambientalismos que pueden, y están, siendo estudiados etnográficamente, lo que es llamado (...) *antropología del ambientalismo*. Mientras los antropólogos estudian los movimientos ambientales, son simultáneamente testigos de los serios problemas ambientales que enfrentan las poblaciones locales, a menudo como resultado de intereses externos de gran alcance, que involucran cuestiones ambientales y de derechos humanos” (Little, 1999:264-274, cursiva nuestra)⁹.

A este respecto, Martínez Alier rechaza la caracterización del ecologismo como un NMS: “Para algunos, el ecologismo sería únicamente un nuevo movimiento social monotemático, propio de sociedades prósperas, típico de una época postmaterialista. Yo rechazo totalmente esa interpretación. En primer lugar, no me parece que el

ecologismo (con otros nombres) sea nuevo. En segundo lugar, las sociedades prósperas, lejos de ser postmaterialistas consumen cantidades enormes e incluso crecientes de materiales y energía, y por tanto producen cantidades crecientes de desechos” (1995:17).

“Los movimientos sociales de los pobres -plantea Martínez Alier- son luchas por la supervivencia y son por tanto movimientos ecologistas (cualquiera que sea el idioma en que se expresen) en cuanto sus objetivos son las necesidades ecológicas para la vida: energía (las calorías de la comida y para cocinar y calentarse), agua y aire limpios, espacio para albergarse. También son movimientos ecologistas porque habitualmente tratan de mantener o devolver los recursos naturales a la economía ecológica, fuera del sistema de mercado generalizado” (1995:21).

Esta diferencia entre el movimiento ecologista “de los ricos” y el “de los pobres” si bien no se aplica directamente con un enfoque de “clases” establece una clara diferencia en cuanto a la posición social de la base del movimiento. Sin embargo, otros enfoques consideran que los NMS son policlasistas: “es característico de los movimientos urbanos contemporáneos la heterogeneidad de sus actores, que provienen de una variedad de situaciones sociales, de sexo y étnicas. No son movimientos de clase trabajadora, pero tampoco puede definírseles como de clase media. Más bien se distinguen por su capacidad de integrar a múltiples clases sociales, dado que no están directamente vinculados a las relaciones sociales de producción, sino que tienen que ver sobre todo con las relaciones de consumo, de comunicación y de poder” (Cucó, 2004:194).

Las últimas propuestas teóricas en la antropología económica marxista plantean la necesidad de redefinir el concepto “clase social” del marxismo clásico, ampliando los ámbitos de extracción de plusvalía más allá de las relaciones sociales de producción, para integrar, por ejemplo, a las relaciones mercantiles desiguales como otros posibles ámbitos de subsunción del trabajo al capital¹⁰ (Narotzky, 1997).

Estos enfoques puede complementarse con el de la llamada *justicia ambiental*, movimiento que surge desde la denuncia localizada de “injusticias ambientales”, esto es, situaciones donde se da una distribución no equitativa de los impactos ambientales.

La *justicia ambiental* se caracteriza por aplicar un enfoque de *derechos* en las demandas para la resolución de conflictos y por analizar la multidimensionalidad de las problemáticas ambientales: “A sistemática destruição de terras indígenas e locais sagrados, o envenenamento de americanos nativos em reservas, africano no delta do Níger, afroamericanos no “Cancer Alley” (Travessia do Câncer), estado de Louisiana, mexicanos nas cidades fronteiriças e porto-riquenhos na ilha de Vieques, possuem em comum o fato de serem formas de exploração económica, opressão racial, desvalorização da vida humana, dos ambientes naturais e ganancia empresarial” (Bullard, 2004:41).

Una de las interesantes herramientas conceptuales que proporciona este enfoque es la definición de “injusticia ambiental”: “a condição de existencia colectiva propia a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, segmentos raciais discriminados, parcelas marginalizadas e mas vulneráveis da cidadania” (Acelard *et al.*, 2004:9).

La dimensión regional de los movimientos sociales

“Es cada vez más difícil estudiar la sociedad civil y los movimientos sociales en un país sin tomar en cuenta sus vinculaciones y dimensiones transnacionales” asegura Sikkink (2003:301). Esta autora plantea tres niveles de articulación transnacional entre movimientos sociales, las que podemos clasificar de acuerdo a su grado de informalidad: 1) las redes de activistas, 2) las coaliciones y 3) los movimientos sociales transnacionales. (Sikkink, 2003:303-304)

Como veremos más adelante, la articulación regional e internacional fue un elemento fundamental en el trabajo de la CNDAV (Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida) de Uruguay, desde su origen hasta la actualidad, sobre todo -aunque no exclusivamente- por los procesos cercanos a los Foros Sociales Mundiales¹¹.

Elizabeth Jelin plantea que si bien los movimientos sociales siempre contemplaron una dimensión regional¹², “hay sentidos nuevos, por la

magnitud y alcance de los fenómenos contemporáneos de la globalización. Dos tendencias contradictorias coexisten en este fin de siglo: una hacia la globalización y la transnacionalización, hacia los fenómenos de escala planetaria en las comunicaciones, en los intereses económicos, en los peligros ambientales, en el armamentismo, en los acuerdos e instituciones internacionales. La otra, la revitalización de la localidad y de reafirmación de raíces ancestrales, manifiesta de manera más cabal y violenta en las rivalidades étnico-culturales, en la auto-referencia cultural y simbólica de muchos pueblos” (Jelin, 2003:26).

Pero la fuerte presencia de esta dimensión internacional en la articulación de los movimientos no es un simple ascenso de nivel, implica un cambio en la propia concepción política de los movimientos: “se trata de un cambio en el marco o en los parámetros de la acción, una revisión en la manera en que la gente percibe y organiza la circunstancias de su vida, (...) los movimientos locales, orientados a cuestiones coyunturales (por ejemplo, las reivindicaciones urbanas de agua potable o servicios de transporte) pueden cobrar nuevos sentidos cuando se enmarcan en movimientos más amplios y alianzas que reinterpretan las demandas en términos de democracia local y autogestión, o en términos de demandas por la equidad en las tareas de reproducción cotidiana que se plantean desde el movimiento feminista. En cualquiera de estos casos, el cambio de marco implica la ampliación del sujeto de la acción, el referente del “nosotros” y el campo de acción del movimiento” (Jelin, 2003:42).

“El proceso de globalización, tanto en lo que hace al contenido de las demandas como a la rapidez del flujo de comunicaciones, está produciendo transformaciones importantes en la conformación de los movimientos sociales. La expansión de las organizaciones sociales internacionales, intergubernamentales (...) la presencia de la protesta social en los foros internacionales del poder (...) y el desarrollo de redes y reuniones de organismos no gubernamentales (que culminan en el Foro Social Mundial de Porto Alegre) han transformado el escenario. La participación colectiva directa es sólo uno de los componentes (y ni siquiera indispensable en todos los casos) de la gestación de movimientos sociales y nuevos actores colectivos” asegura Jelin (2003:51).

Los movimientos sociales en América Latina y Uruguay

Si bien este apartado está dedicado prácticamente en su totalidad a considerar una visión teórica de los movimientos sociales *desde* América Latina, consideramos importante dedicar un espacio a caracterizar y enumerar alguno de los movimientos sociales más trascendentes en el continente actualmente.

Zibechi (2003) ha planteado una serie de características que marcarían las “tendencias” de los movimientos sociales en América Latina. Entre ellas incluye 1) el arraigo territorial, 2) la independencia, 3) la revalorización cultural, 4) la capacidad de formar sus propios intelectuales, 5) el protagónico papel de las mujeres y 6) una visión no mercantilista de los recursos naturales¹³.

De todos ellos, Zibechi asegura que “las nuevas territorialidades son el rasgo diferenciador más importante de los movimientos sociales latinoamericanos, (...) los actuales movimientos están promoviendo un nuevo patrón de organización del espacio geográfico, donde surgen nuevas prácticas y relaciones sociales. (...) La tierra no se considera sólo como un medio de producción, superando una concepción estrechamente economicista. El territorio es el espacio en el que se construye colectivamente una nueva organización social, donde los nuevos sujetos se instituyen, instituyendo su espacio, apropiándose material y simbólicamente” (2003:187).

Sin dudas que reúnen estas características movimientos como el MST de Brasil (Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra¹⁴), la CONAIE de Ecuador (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), el MAB de Brasil (Movimento de Atigidos por Barragens -Afectados por Represas¹⁵-), la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida de Cochabamba, Bolivia¹⁶ y la FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales) de El Alto, Bolivia¹⁷ por citar algunos ejemplos¹⁸.

En Uruguay uno de los trabajos que podemos considerar fundantes del estudio de los movimientos sociales fue realizado por CLACSO y CIESU al comienzo de la restauración democrática. *Los movimientos*

sociales en el Uruguay de hoy publicado en 1985 reúne una serie de estudios, en los que se resalta la trascendencia de tres movimientos: el sindical, el estudiantil y el cooperativo de viviendas¹⁹.

En ese trabajo, Carlos Filgueira señala ciertas características de los movimientos sociales durante la dictadura militar (1973-1985) - "diversificación, autonomía, espontaneísmo"-que se mantendrían en el período pos-dictadura.

Según plantea el autor "es destacable igualmente la heterogeneidad de este tipo de manifestaciones. A diferencia del período democrático preautoritario, donde la dominante de los movimientos sociales se nucleaba alrededor del sindicalismo, resulta notoria ahora la presencia de movimientos 'nuevos', asentados en múltiples demandas organizadas alrededor del consumo, o las políticas públicas, de cierto tipo de demandas 'single issues' y de los movimientos generacionales y de género. Algunas de estas organizaciones son compatibles -y están articuladas- con los movimientos sindicales, otras les son totalmente ajenas, o constituyen segmentos de reivindicaciones circunscriptas dentro del sindicato, constituyéndose a veces en formas superpuestas o redundantes o, alternativamente, en formas competitivas con otros movimientos".(Filgueira, 1985:13)

En ese momento, se anunciaba la independencia -pero a la vez su estrecha relación- de los movimientos sociales con respecto a las organizaciones políticas: "la existencia de agentes explícitos, internos o externos a los movimientos, ha sido un lugar común en todo el proceso de formación y reformulación de los movimientos sociales. Y los mismos muestran la relativa autonomía del orden político en la conformación de los mismos. Hemos tratado de mostrar que tanto las orientaciones como los liderazgos, no se forman sólo a partir de las áreas de igualdad definidas por la estructura social, sino también desde las matrices políticas más generales" (Filgueira, 1985:47).

Más recientemente Falero (2003) -analizando las capacidades de organización de la sociedad uruguaya- ha reafirmado la centralidad de estos tres movimientos, el sindical, el estudiantil y el cooperativo de viviendas. A estas constantes agrega el surgimiento de un fuerte movimiento

estudiantil en la enseñanza secundaria en 1996, la consolidación del movimiento en defensa de los derechos humanos, y la aparición de “movimientos locales de protesta en ciudades del interior del país” (Falero, 2003:49) así como concertaciones puntuales, como la que planteó una inédita movilización de diferentes sectores agropecuarios en abril de 1999 unificados bajo el descontento hacia las políticas económicas y agropecuarias que llevaba adelante el gobierno nacional.

Con relación a esta última, Falero señala la efímera existencia de la Concertación para el Crecimiento (en 2002) donde a estos sectores agropecuarios se sumaron organizaciones como la central sindical o las principales cámaras empresariales.

En el otro extremo, el autor deja expresa constancia del surgimiento y consolidación de “redes barriales” principalmente en Montevideo, que a pesar de su existencia desde la década de los ochenta, operó una fuerte ampliación luego de la crisis económica y social de 2002. Según Falero “el florecimiento de huertas comunitarias, comedores populares, nodos de redes de trueque, comisiones de vecinos, constituye expresiones de un cambio cualitativo, y no simples acciones desencadenadas ante la carencia” (2003: 50).

Al igual que lo hacía Filgueira ante el contexto de 1985, Falero plantea la relación de estas novedosas formas de organización con respecto a las organizaciones políticas: “ciertamente no está ausente en esta dinámica, al igual que en el caso de los movimientos sociales constituidos, la sociedad política, en el sentido de que muchos organizadores actúan paralelamente a un nivel de base o medio, en particular pero no exclusivamente de fuerzas políticas que componen el Frente Amplio, aunque esto no significa necesariamente que se den coordinaciones entre ambos planos” (2003:51).

La CNDAV como movimiento social

Cuando analizamos la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) como un “movimiento social” surgen una serie de interrogantes que se develarán profundizando el estudio del caso y afinando conceptualmente la categoría utilizada.

La interrogante la plantean Mouriaux y Beroud “¿En qué medida se puede hablar de *un* movimiento social? ¿Indica el uso del singular que se puede entender a través de una sola denominación el conjunto de luchas sociales en un momento dado? ¿Es admisible, desde un punto de vista de un análisis concreto, unificar las distintas manifestaciones de la conflictividad que marcan una coyuntura?” (2000:120).

Pero al mismo tiempo agregan que “para construir el objeto ‘movimiento social’ una doble perspectiva es necesaria, diacrónica y sincrónica. El primer eje se centra en el proceso. Por su carácter factual, contingente, lo que significa sin causa, el movimiento social no está programado. Su acontecer no sigue un camino uniforme, lineal o circular, sino que se expresa a través de una espiral de forma irregular. Un primer trabajo consiste en establecer una periodización para señalar las etapas principales. Cada una de ellas tiene una extensión propia y una estructuración particular. [...] La dificultad reside en la designación de las rupturas pertinentes y de los momentos ejes” (Mouriaux & Beroud, 2000:123).

Además de éstas conceptualizaciones -y de las esbozadas en este resumen de las diferentes propuestas analíticas de y sobre los movimientos sociales- es necesario también aplicar una visión que de cuenta de la “historicidad de los procesos sociales” (Izaguirre, 2003). “A fuer de parecer una obviedad, se trata de una dimensión epistemológica del conocimiento de lo social y de la producción y reproducción de lo social de la que no siempre el investigador social tiene plena conciencia. Para quienes analizamos conflictos sociales, la historicidad supone distintos tipos de análisis: desde la consideración de la estructura social objetiva y subjetiva que constituyó a las distintas fracciones sociales y sujetos que luchan hoy (...) [hasta] la consideración de esas subjetividades diferentes que, según haya sido aquel proceso social, estarán en distintos estadios de constitución de su autonomía” (Izaguirre, 2003:253).

En los capítulos 6, 7, 8 y 9 de este libro se aplicará esta perspectiva sobre el caso puntual de la CNDAV en Uruguay, analizando su origen, su conformación y las perspectivas que presenta actualmente desde esta conceptualización de los movimientos sociales.

Notas

- 7 Cuando hablamos de “hibridación” tenemos en mente la conceptualización de Néstor García Canclini sobre la “hibridación” cultural en América Latina. Sus análisis pueden considerarse una respuesta a la sobreutilización de las categorías del pensamiento “posmoderno” sobre la realidad de nuestro continente, advirtiendo sobre la fuerte presencia de prácticas tradicionales y modernas en nuestra contemporaneidad. Ver al respecto García Canclini, “*Culturas Híbridas*”, Grijalbo, 1990, México y “*Consumidores y ciudadanos*”, Grijalbo, México, 1995.
- 8 La idea que propone aquí Godelier no es otra que la de la incrustación (*embedded*) de las relaciones sociales, ya planteada en la “*Presentación*” a “*Comercio y mercado en los imperios antiguos*” de Karl Polanyi, Labor, Barcelona, 1976.
- 9 "The study of social movements with environmental concerns has expanded the notion of environmentalism in anthropology to include not only explicitly environmentalist nongovernmental organizations (NGOs) in the northern hemisphere, but also a large number of movements in the industrializing nations of poor or marginalized peoples that are struggling with such environmentally based issues as control over and access to natural resources, encroachment on their lands and livelihood, and protests against environmentally destructive development projects. (...) The establishment of new environments and the problems that emerge from them, invariably breed new environmentalisms that can, and are, being studied ethnographically in what is called (...) the anthropology of environmentalism. (...) As anthropologists study environmental movements, they simultaneously become witness to the serious environmental problems facing local peoples, often as the result of powerful outside interests, and become involved in the issues of human and environmental rights" (Little, 1999:264-274). Traducción propia.
- 10 En su trabajo *New directions in economic anthropology*, Narotzky plantea lo siguiente: “This inmediately poses the question of a non-homogeneous working-class experience, not only objectively (different forms of labour/capital relations), but subjectively rooted in local cultures. (...) I wish to show how the ‘structure of exploitation’ is established around the diversification of labour/capital relations and the segmentation of the labor markets on ‘cultural’ grounds, and how this influences the construction of working people’s social identity and their power to transform reality. [...]

“The need to transcend theoretical fragmentation by including real fragmentation within a specific oppositional structure, implies rethinking the central definition of capitalist relations of production based on the separation of direct producers from the means of production and the subsequent sale of their labour power.” (1997:190;217) [Traducción: “*Esto nos enfrenta inmediatamente a la cuestión de una experiencia de clase trabajadora no-homogénea, no sólo objetivamente (diferentes formas de relaciones trabajo/capital), sino que subjetivamente están arraigadas en la cultura local. (...) Yo quiero mostrar cómo la ‘estructura de explotación’ es establecida alrededor de la diversificación de las relaciones entre el trabajo y el capital, y por la segmentación del mercado de trabajo en terrenos ‘culturales’, y cómo esto influencia la construcción de la identidad social de los trabajadores y su poder de transformación de la realidad.(...) La necesidad de trascender la fragmentación teórica por la inclusión de la fragmentación real dentro de una específica estructura oposicional, implica repensar la definición central de las relaciones capitalistas de producción basadas en la separación de los productores directos de los medios de producción y la subsecuente venta de su fuerza de trabajo.*”]

- 11 Nos referimos a los propios Foros Sociales Mundiales (Porto Alegre y Mumbai), pero también a los foros sociales temáticos, regionales, subregionales y nacionales.
- 12 "La dimensión internacional ha estado presente desde los inicios de los movimientos sociales modernos. El movimiento obrero que se desarrolló desde los albores de la Revolución Industrial, por ejemplo, tuvo un carácter internacional fundacional. Esto estaba presente en el ‘Proletarios del mundo uníos’ que proclamó hace ciento cincuenta años una visión global del desarrollo de la clase obrera. En el siglo XX, otros movimientos también manifestaron este carácter mundial y global en sus objetivos, estrategias y actores: el movimiento sufragista de los años veinte y el feminismo más reciente, el ambientalismo, el indigenismo y los movimientos por los derechos humanos contemporáneos” (Jelin, 2003:25-26).
- 13 En realidad, el autor propone en el punto 2 que la característica es “la búsqueda de la autonomía”, pero preferimos plantearlo aquí como “independencia” del poder político y estatal, tratando de que la propuesta tenga una mayor capacidad de generalización. En el mismo sentido, el punto 6 es planteado por el autor como “la preocupación por la organización del trabajo y la relación con la naturaleza”. Creemos que la reformulación que planteamos se adapta mejor a la serie de movimientos que estamos analizando.

- 14 Stédile-Frei Sergio, 1996
- 15 Bartolomé, 1999
- 16 Ceceña, 2004
- 17 Gómez, 2004
- 18 Una interesante y completa revisión de los movimientos sociales del continente es la compilación de José Seoane, *Movimientos sociales y conflicto en América Latina* (2003).
- 19 El caso uruguayo tiene ciertas particularidades. Al ser proscriptas las organizaciones tradicionales, durante la dictadura emergieron sus estructuras con nuevos nombres. Es así que el lugar de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) fue ocupado por el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT) y el de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) por la Asociación Social y Cultural de Estudiantes de la Enseñanza Pública. Eso dio lugar a que luego de la restauración democrática, en la más profunda tradición política uruguayana de “amortiguación” se procediera a la fusión de las “viejas” con las “nuevas” estructuras, logrando como resultado que el movimiento sindical se organizara bajo el nombre de PIT-CNT y el estudiantil como ASCEEP-FEUU. El movimiento de cooperativas de vivienda es diferente porque surge en plena dictadura como FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua). Veremos más adelante que estos tres movimientos forman parte de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida.

Bibliografía

Achselrad, Herculado & Pádua, (2004), “A justiça ambiental e a dinamica das lutas socioambientais no Brasil-uma introducao” en Achselrad, Herculado & Pádua, “Justiça Ambiental e Cidadania”, (pp. 9-20), Dumará, Río de Janeiro.

Bartolomé, Leopoldo, (1999), “Combatiendo a Leviatán. La articulación y difusión de los movimientos de oposición a los proyectos de desarrollo hidroeléctrico en Brasil (1985-1991)”, en “Desarrollo Económico”, Vol. 39, N° 153, abril-junio, Buenos Aires.

Bullard, Robert, (2004), “Enfrentando o racismo ambiental no século XXI” en Achselrad, Herculado & Pádua, “Justiça Ambiental e Cidadania”, (pp. 41-68), Dumará, Río de Janeiro.

Calderón, Fernando, (1995), “*Movimientos sociales y política. La década de los ochenta en América Latina*”, Siglo XXI, México.

Ceceña, Ana Esther, (2004), “*La guerra por el agua y por la vida. Cochabamba: una experiencia de construcción comunitaria frente al neoliberalismo y al banco mundial*”, Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, Cochabamba.

Cucó Giner, Josepa, (2004), “*Antropología urbana*”, Ariel, Barcelona.

De Sousa Santos, Boaventura, (2001), “*Los nuevos movimientos sociales*”, en en Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL), Setiembre , Buenos Aires.

Falero, Alfredo, (2003), “*Sociedad civil y construcción de una nueva subjetividad social en Uruguay: condicionamientos, conflictos, desafíos*” en José Seone (comp.) “*Movimientos sociales y conflicto en América Latina*”, CLACSO, Buenos Aires.

Filgueira, Carlos H., (1985), “*Movimientos sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay, 1985*” en Carlos H. Filgueira (comp.) “*Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*”, CLACSO-CIESU-EBO, Montevideo.

Gómez, Luis, (2004), “*El Alto de pie. Una insurrección aymara en Bolivia*”, Comuna, La Paz.

Godelier, Maurice, (1993), “*Ser marxista en antropología*”, entrevista en Zona Erógena, N°16, acceso:http://educ.ar/educar/superior/biblioteca_digital/

Izaguire, Inés, (2003) “*Algunos ejes teórico-metodológicos en el estudio del conflicto social*” en José Seoane (comp.) “*Movimientos sociales y conflicto en América Latina*”, CLACSO, Buenos Aires.

Jelin, Elizabeth, (2003), “*La escala de acción de los movimientos sociales*” en Elizabeth Jelin (comp), “*Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*”, Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Little, Paul, (1999), “*Environmentes and enviromentalisms in anthropological research: Facing a New Millenium*” en Annual Review of Anthropology, Palo Alto.

Martínez Alier, Joan, (1995), “*De la economía ecológica al ecologismo popular*”, Nordan-Icaria, Montevideo.

Melucci, Alberto, (1994), “*Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales*”, en “*Movimientos sociales, Acción e Identidad*”, Arce, 1994, (pp 153-180)

Mouriaux, René y Sophie Beroud, (2000), “*Para una definición del concepto de ‘movimiento social’*”, en Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL), Junio, Buenos Aires.

Narotzky, Susana, (1997), “*New directions in economic anthropology*”, Pluto Press, Londres.

Nash, June, (2001), “*Resistencia cultural y conciencia de clase en las comunidades mineras de estaño de Bolivia*”, en Susan Eckstein, “*Poder y protesta popular*”, Siglo XXI, México.

Riechmann, Jorge, (1994), “*Hacia un marco teórico para el estudio de los nuevos movimientos sociales*”, en “*Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*”, Jorge Riechmann y Francisco Fernández Buey, Paidós, Barcelona.

Sikkink, Kathryn, (2003), “*La dimensión transnacional de los movimientos sociales*” en Elizabeth Jelin (comp), “*Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*”, Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Seoane, José (comp.), (2003), “*Movimientos sociales y conflicto en América Latina*”, CLACSO, Buenos Aires.

Stédile, Joao Pedro y Frei Sergio, (1996), “*A luta pela terra no Brasil*” Editora Página Aberta, Brasil.

Zibechi, Raúl, (2003), “*Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos*” en Revista del Observatorio Social de América Latina (OSAL), Enero, Buenos Aires,.

III

los conflictos sociales en torno al agua

“El rechazo a la mercantilización del agua fue la piedra de toque que facilitó una metamorfosis en varios actores sociales: las organizaciones populares se hicieron ecologistas y los grupos defensores del medio ambiente se convirtieron en movimiento social.”

Luis Hernández Navarro (2006)

Carlos Santos

Siguiendo la conceptualización de la “justicia ambiental”, el Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA) ha definido las “injusticias” y los “conflictos” ambientales. La injusticia ambiental es entendida como “la distribución no equitativa de los impactos ambientales de las actividades humanas. En otras palabras inequidad social en los costos y beneficios de las actividades y sus resultados” (OLCA, 2005).

Por otra parte, el “conflicto” ambiental se diferencia del “problema”: “el problema ambiental no está acompañado de acciones por parte de los afectados. El conflicto comienza cuando los (potencialmente) afectados inician acciones con el objeto de evitar un daño ambiental o lograr su reparación” (OLCA, 1998).

Desde el punto de vista conceptual, el principal obstáculo para el cumplimiento del derecho humano al agua es su privatización. Esto es lo que plantea el investigador canadiense Tony Clarke²⁰.

Pero privatización aquí nos remite a la etimología del término: privatizar, privar de algo que antes era público. La idea no se aplica solamente a los servicios públicos de suministro de agua potable, es bastante más amplia que eso.

Clarke lo plantea de la siguiente manera: “El primer paso de la privatización del agua es ponerle precio, lo cual se llama *mercantilizar*, convertir en mercancía algo que considerábamos un bien común, que ahora sale del reino del bien común para ingresar al mercado” (en Barreda, 2006²¹).

Precisamente, es la misma idea que está presente en la Observación General N° 15 (OG 15), relativa al “derecho humano al agua” emitida en el año 2002 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (encargado de supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC)²².

En el artículo 7, por ejemplo, establece que “no podrá *privarse* a un pueblo ‘de sus propios medios de subsistencia’, los Estados Parte deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la subsistencia de los pueblos indígenas” (OG 15, 2002, cursiva nuestra).

De la misma manera, en el artículo 14 establece que “los Estados Parte deberán adoptar medidas para eliminar la discriminación de facto basada en motivos sobre los que pesen prohibiciones en los casos en que se *prive* a personas y grupos de personas de los medios o derechos necesarios para ejercer el derecho al agua”. El artículo 56, mientras tanto, impone que “en ninguna circunstancia deberá *privarse* a una persona del mínimo indispensable de agua” (OG 15, 2002, cursiva nuestra).

Las caras de la privatización

Siguiendo las conceptualizaciones de Clarke y Barreda, Silvia Ribeiro²³ (2005), ha denominado a las diferentes facetas de este fenómeno como “las caras de la privatización” del agua. Estas “caras” son: I) la privatización de los territorios y biorregiones, II) la privatización por desviación (construcción de megaproyectos), III) la privatización por contaminación, IV) la privatización de los servicios de agua potable, V) la privatización por embotellamiento y VI) la privatización por el “monopolio de las tecnologías”.

Dentro de la primera forma de privatización, “de los territorios y biorregiones”, Ribeiro incluye a “las empresas que comercian y/o necesitan masas de agua para sus actividades, van por la privatización de territorios y biorregiones enteras para garantizarse el uso monopólico del recurso” (Ribeiro, 2005).

En la “privatización por desviación de aguas” se incluye “la construcción de represas, hidrovías y desviación de ríos de sus cauces naturales para abastecer zonas de alto consumo industrial, agroindustrial y urbano” que tienen como consecuencia la *privación* de agua “a millones de campesinos y pueblos indios, en muchos casos con desplazamientos que destruyen irreparablemente sus formas de vida, cultura y economías propias” (Ribeiro, 2005).

La tercera “cara” es la “privatización por contaminación”, que tiene como protagonista a “las industrias mineras, petroleras, papeleras, eléctricas, junto a la contaminación por agrotóxicos de la agricultura industrial y a otras industrias sucias”. Según plantea Ribeiro, al contaminar las fuentes de agua estos actores se apropian “de facto de un recurso que es de todos, al imposibilitar que otros las puedan usar” (Ribeiro, 2005).

La cuarta forma es la privatización de los servicios de suministro de agua potable. Esta es la forma a la que particularmente nos referimos cuando hablamos de “privatización”, sin embargo aquí está planteada como una más de las formas de privatización. Este sistema opera a través de “concesiones y contratos de servicios múltiples”. El actor por excelencia aquí son las empresas transnacionales que “se apropian de las redes de distribución y plantas purificadoras, fijando las condiciones de su acceso y tarifas a la población. Lo que antes era un recurso público vital y de todos, ahora es una mercancía a la que accederán sólo los que puedan pagar por ella” (Ribeiro, 2005).

Una forma que está tan arraigada en el sentido común y que habitualmente no consideramos privatización es el embotellamiento de agua. Ribeiro, siguiendo a Clarke, plantea que el eje del negocio aquí es “transformar agua en agua”, planteando a los consumidores un costo final que “es de mil a 10 mil veces más caro”.

La privatización por el “monopolio de las tecnologías” se refiere a la paradoja mediante la cual “los destructores del recurso se presentan como los salvadores, a los cuales todos tenemos que pagar” planteándose como los únicos “capaces de extraer el agua más profunda (...), o de purificarla adecuadamente, ya que la complejidad de factores de contaminación aumenta por sus propias actividades” (Ribeiro, 2005).

Históricamente los conflictos por el agua han tenido diferentes alcances y derivaciones (Gleik, 1994), pero los que han cobrado mayores dimensiones en las últimas décadas tienen que ver con la construcción de represas y megaproyectos, por un lado, y con las resistencias a la privatización de los servicios públicos, por otro.

Dentro de la primera serie de conflictos podemos encontrar casos como los de Brasil e India, donde la resistencia a proyectos de represas ha generado movimientos de resistencia de diferente orden. En el caso de Brasil, la resistencia a la instalación de megaproyectos de represas hidroeléctricas dio lugar a diferentes resistencias locales que se articularon, regionalmente primero, y a nivel nacional luego, conformando el MAB (Movimiento de Atingidos por Barragens o Movimiento de Afectados por Represas) donde han confluído, principalmente, las luchas de los desplazados por estos megaemprendimientos (Bartolomé, 1999). En esta misma línea podemos incluir el conflicto generado por la oposición a la Hidrovía Paraguay-Paraná o a la represa de Yacyretá en Paraguay (Arach, 2003).

En la India, se ha articulado un movimiento de resistencia al megaproyecto sobre el río Narmada (que prevé la construcción de 135 megarepresas y más de 3000 “pequeñas” en toda la cuenca), dando lugar al Narmada Bachao Andolán (Movimiento para salvar el Narmada) (Bidaseca, 2004).

En lo que tiene que ver con los conflictos por la privatización de los servicios de agua potable la lista es interminable, pero es claro que comienza en Cochabamba con la resistencia de la Coordinadora en Defensa del Agua y de la Vida (Crespo, 2000, Ceceña, 2004). Los conflictos que parten de este referente encuentran resistencias similares en Sudáfrica, Ucrania, Eslovaquia, Filipinas, Indonesia, Argentina, Perú, Nicaragua y Uruguay (Balanyá *et. al.*, 2006).

La potencialidad de este tipo de “conflictos” no tiene que ver sólo con la “des-privatización” del agua, sino con el empoderamiento de los actores que resisten (Bartolomé, 1999) o incluso, como plantean Warner y Moreyra, “muchos han asumido una visión que enfoca la funcionalidad del fenómeno (situación de conflicto), ya que un conflicto también puede producir efectos positivos como la posibilidad de cambio social, desarrollo y fortalecimiento organizativo de las bases” (2004; 14).

A este respecto, la experiencia de Uruguay también marca -para algunos- un punto de inflexión en la resistencia a la privatización: “Las coaliciones que organizan campañas contra la privatización en todo el mundo (...) van más allá de la mera resistencia. Estos movimientos, que reúnen a un gran número de actores (desde ecologistas, grupos de mujeres y activistas comunitarios de base, hasta sindicatos, partidos políticos y administradores de empresas públicas), suelen contrar con estrategias muy elaboradas y propuestas concretas sobre alternativas del sector público. Se trata indudablemente del caso de Uruguay” (Balanyá *et al.*, 2006: 278).

De Caracas a México

En el inicio de 2006 ocurrieron dos hechos de suma importancia hacia la consolidación de un movimiento a escala global en la defensa del agua como un bien común. Primero, en el marco del IV Foro Social Mundial en Caracas, como consecuencia de la aglutinación de diferentes actividades, se acordó una declaración común entre las organizaciones europeas y latinoamericanas que promueven alternativas públicas a la privatización del agua. Luego, en México, con la realización del Foro Internacional en Defensa del Agua, se demostró que los movimientos sociales han acumulado suficiente legitimidad como para desbancar el papel central que habían tenido hasta ahora las grandes corporaciones e instituciones financieras, para captar incluso el apoyo de algunos gobiernos.

A México se llegó luego de un proceso de aglutinamiento entre las organizaciones y movimientos de América Latina, América del Norte y Europa, que había comenzado en el Foro Social Mundial (policéntrico) de Caracas. Allí, en la última semana de enero de 2006, se había

generado una declaración que recogía las diferentes perspectivas de los movimientos sociales sobre el agua y sentaba las bases para la construcción de una agenda común a futuro.

La declaración define los puntos centrales de una agenda común entre los movimientos: exige la exclusión del agua de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los Tratados de Libre Comercio (TLC) y demás acuerdos internacionales de comercio e inversiones así como la abolición del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial.

Al mismo tiempo, este documento común plantea que la gestión del agua debe estar en manos públicas, comunitarias, participativas y para ello “es necesaria una gestión sustentable de los ecosistemas y la preservación del ciclo hidrológico mediante el ordenamiento del territorio y la conservación de los ambientes naturales, estableciendo las cuencas hidrográficas como unidades básicas, donde se efectivice la participación ciudadana en todas las instancias de planificación, gestión y control” (Declaración de los Movimientos en Defensa del Agua, 2006).

En México mientras tanto, entre el 14 y el 22 de marzo, tuvieron lugar los dos acontecimientos internacionales más importantes en relación al agua. Por un lado el IV Foro Mundial del Agua, patrocinado por las grandes corporaciones del sector y las instituciones financieras internacionales, y por otro el Foro Internacional en Defensa del Agua, que nucleó a organizaciones y movimientos sociales de todo el mundo que luchan por una gestión pública, participativa y sustentable del agua. Fue la primera vez que los movimientos sociales que promueven una visión del agua como “bien común” lograron articular un foro alternativo al Foro Mundial del Agua (Santos, 2006).

La “Declaración conjunta de los Movimientos y Organizaciones Sociales sobre el Agua” de Caracas fue uno de los insumos centrales utilizados para la elaboración de la propuesta de Declaración que llevó el Ministro de Aguas de Bolivia, Abel Mamani - ex dirigente de la FEJUVE, Federación de Juntas Vecinales, de El Alto-, al interior del IV Foro Mundial del Agua.

El texto recogía cuatro puntos fundamentales: 1) la consideración del agua como un derecho humano fundamental, 2) establecía las bases para una gestión pública y participativa, 3) planteaba la exclusión del agua de los acuerdos comerciales y 4) contenía referencias críticas al proceso que condujo a los Foros Mundiales del Agua (en el caso del Foro de México los participantes debían pagar una inscripción del orden de los 120 dólares diarios para poder ingresar al lugar donde se llevaba a cabo el foro).

En el proceso de negociación que se dio en México, la posición de Bolivia fue discutida con los representantes oficiales de Venezuela, Cuba, Brasil, Paraguay, Uruguay y algunos países europeos. En este proceso jugaron un papel importante los delegados de movimientos sociales próximos a estas delegaciones. En realidad, una de las primeras reuniones que permitió esta negociación se coordinó en la marcha de apertura del Foro Internacional en Defensa del Agua.

En este proceso de negociación, finalmente la declaración “complementaria” a la declaración oficial del IV Foro Mundial del Agua fue firmada solamente por los gobiernos de Bolivia, Cuba, Uruguay y Venezuela.

Los cuatro puntos centrales de la declaración de Bolivia fueron mantenidos en el texto de la declaración alternativa, con un “matiz” con respecto al tema agua y libre comercio, señalando la “profunda preocupación sobre los posibles impactos negativos que cualquier instrumento internacional, como tratados de libre comercio e inversiones, pueda tener sobre los recursos hídricos, y reafirmamos el derecho soberano de cada país a regular el agua en todos sus usos y servicios”.

Los movimientos y organizaciones sociales en defensa de una visión del agua como bien común superaron con éxito los desafíos que planteaba México. A nivel global, el desafío estaba enfocado en que se trataba de la primera vez en que se intentaba llevar adelante un “foro social” alternativo al Foro Mundial, del cual ya habían pasado tres ediciones anteriores con cuestionamientos y denuncias que se realizaban desde dentro. A pesar de que éste es uno de los puntos que sigue generando algunas discusiones entre las diferentes perspectivas, la participación “adentro” del Foro no deja de ser utilizada para legitimar el espacio.

A nivel regional y, propiamente, mexicano, el desafío era lograr una buena convocatoria no sólo de representantes latinoamericanos sino, sobretudo, mexicanos. Precisamente, la multitudinaria marcha de inicio del foro social del agua fundó, simbólicamente, ciertos mojones a futuro: 1) permitió la consolidación de un movimiento global en defensa del agua, integrador de perspectivas múltiples y heredero del “espíritu de Caracas” -como muchos definieron al proceso abierto y horizontal que condujo a la referida declaración- que, por primera vez, fue capaz de coordinar esfuerzos en la realización de un foro alternativo al oficial, 2) expresó las fortalezas del movimiento mexicano en defensa del agua, que a pesar de su carácter de incipiente logró convocar a cerca de 50.000 personas en la propia movilización y en las actividades posteriores, y 3) demostró que existen fuertes vínculos entre los movimientos y los representantes de algunos gobiernos, sobre todo latinoamericanos, que permiten llevar su voz a los ámbitos de discusión oficiales.

Notas

- 20 Tony Clarke, coautor -junto a Maude Barlow- de *Oro Azul* (2004), forma parte del Polaris Institute de Canadá.
- 21 El texto de Clarke forma parte de la sistematización del “Taller Popular en Defensa del Agua”, organizado por el CASIFOP en México, en abril de 2005. El resultado de esa sistematización ha sido compilada por Andrés Barreda, bajo el título “Voces del agua. Privatización o gestión colectiva: Respuestas a la crisis capitalista del agua. Testimonios, experiencias y reflexiones”, Casifop-Itaca, México, 2006.
- 22 Al respecto ver capítulo I de este libro: “El agua como derecho humano: de la Declaración de Dublín a la Observación General 15”.
- 23 Silvia Ribeiro es investigadora del ETC Group.

Bibliografía

- Arach, Omar, (2003), “Ambientalismo, desarrollo y transnacionalidad: las protestas sociales en torno a la represa de Yacyretá” en Elizabeth Jelin (comp), “Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales”, (pp. 105-159), Libros del Zorzal, Buenos Aires.
- Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. & Terhorst, P., (2006), “Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños”, TNI-CEO (Transnational Institute-Corporate Europe Observatory), El Viejo Topo, Barcelona.
- Barreda, Andrés (coord.), (2006), “Voces del agua. Privatización o gestión colectiva: Respuestas a la crisis capitalista del agua. Testimonios, experiencias y reflexiones”, Casifop-Itaca, México.
- Bartolomé, Leopoldo, (1999), “Combatiendo a Leviatán. La articulación y difusión de los movimientos de oposición a los proyectos de desarrollo hidroeléctrico en Brasil (1985-91)” en “Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales”, vol. 39, N° 153, (pp. 77-102), abril-junio, Buenos Aires..
- Bidaseca, Karina, (2004), “La lucha por no silenciar el río y por recuperar el control del agua: Resistencias globales y locales en Narmada y Cochabamba”, en “Conflictos y participación. Uso múltiple del agua”, Warner y Moreyra (comps.), (pp-65-78), Nordan, Montevideo.

Cecea, Ana Esther, (2004), “La guerra por el agua y por la vida. Cochabamba: una experiencia de construcción comunitaria frente al neoliberalismo y al banco mundial”, Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, Cochabamba.

Crespo Flores, Carlos, (2000), “La guerra del agua en Cochabamba: movimientos sociales y crisis de dispositivos de poder” en *Ecología Política* 20, (pp.59-70), Icaria, Barcelona.

Declaración de los Movimientos en Defensa del Agua, Caracas, (2006), acceso: <http://www.redes.org.uy>

Gleik, Peter H., (1994) “Amarga agua dulce: los conflictos por recursos hídricos”, en *Ecología Política* 8, (pp.85-109), Icaria, Barcelona.

Hernández Navarro, Luis (2006), “Cuando el ecologismo se volvió popular”, *La Jornada*, 21 de marzo de 2006, México.

OLCA (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales), (2005), “Justicia Ambiental un derecho irrenunciable”, Santiago.

OLCA (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales), (1998), “Guía metodológica para la gestión comunitaria de conflictos ambientales”, Santiago.

Ribeiro, Silvia, (2005), “Las caras de la privatización del agua”, en *La Jornada*, 30 de abril de 2005, México.

Santos, Carlos, (2006), “La izquierda del agua”, *Brecha*, 31 de marzo de 2006, Montevideo.

Warner, Jeroen y Alejandra Moreyra, (2004), “Participación para solucionar conflictos por el agua: ¿sueño, pesadilla o espejismo?” en “Conflictos y participación. Uso múltiple del agua”, Warner y Moreyra (comps.), (pp. 13-26), Nordan, Montevideo.

Parte II

dónde estamos
Uruguay: el agua en la política

IV

Uruguay: políticas ambientales, agua y sociedad

*Daniel Renfrew*²⁴

Desde el año 2002, pero sobre todo a lo largo del año 2004, la sociedad uruguaya debatió sobre y politizó un tema que hasta ese momento parecía incuestionable en un pequeño país rodeado por agua y surcado por cientos de ríos y arroyos.

El reconocimiento del agua como un problema político y social ocurrió luego de años de políticas neoliberales y una crisis económica aguda, con un Estado en retroceso, y bajo el telón de fondo de la globalización. Estos procesos coincidieron con un creciente “enverdecimiento” del Estado y de la sociedad uruguaya, respondiendo a procesos, discursos, y marcos jurídicos ecológicos y ambientales globales.

El plebiscito constitucional de 2004, llevado adelante por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida ecologizó la política partidaria y terminó representando la primera gran victoria a escala nacional en una iniciativa popular de carácter ambiental. La problemática aplicación de la Reforma Constitucional dejaría en evidencia los divorcios entre la agenda de la “nueva izquierda” en el gobierno -por un lado- y la de los movimientos ambientalistas de base -por otro-.

La globalización neoliberal, la violencia estructural y el ambiente en el Uruguay

El geógrafo crítico David Harvey escribe que “todos los argumentos ambientales-ecológicos... son argumentos sobre la sociedad y, por eso, son refracciones complejas de todo tipo de luchas libradas en otros ámbitos” (1996: 372). ¿Qué estaba pasando en la sociedad uruguaya a principios del milenio?

El Uruguay del nuevo milenio es un país en crisis. Afectado profundamente por las devaluaciones y los derrumbes socio-económicos regionales, Uruguay sufrió una caída precipitosa desde 1999. De ahí en adelante, la pobreza aumentó un 108% y llegó a afectar a casi el 40% de la población en el 2004, incluyendo a más de la mitad de los niños en centros urbanos. El desempleo llegó a cifras históricas, alrededor del 20% en 2002, con sueldos pegando el piso, y las tasas de emigración alcanzando los niveles de los años de la dictadura, con hasta 30.000 ciudadanos saliendo del país entre 1999 y 2003. Los asentamientos, nuestras favelas o villas miserias, crecieron a un ritmo de 10% cada año durante este período, y casos de miseria humana como la desnutrición y la mortalidad infantil, o el regreso de enfermedades infecciosas alguna vez erradicadas provocaron un shock en la sensibilidad colectiva.

La crisis uruguaya responde a procesos de globalización neoliberal. Jonathan Friedman (2003) caracteriza la globalización por un complejo proceso de “doble polarización”, tanto horizontal como vertical. En lo horizontal, hay una tendencia de aumento de formas de identificación “arraigadas” [rooted] y la caída de fuerzas unificadoras en los mecanismos tradicionales de identificación. La polarización vertical consiste en la estratificación de clases, el declive del estado de bienestar, y el empobrecimiento de las masas (Friedman 2003: 11). El aumento de la marginación y de la exclusión social, según Friedman, resulta en el resurgimiento de las “clases y zonas peligrosas”.

Javier Auyero (1997) califica la nueva concentración espacial de los “desproletariados” en asentamientos como “territorios de relegación urbana”, estigmatizadas con poblaciones “fuera de lugar” que enfrentan el abandono del Estado. En estas zonas se concentran formas de “violencia estructural” (cf. Farmer 1999) donde los efectos negativos de la crisis socio-económica son “encarnadas” [embodied], perjudicando la salud y la vida.

Con la “crisis de soberanía” (Turner 2003) de un estado en “descomposición” (Wievorka 2003), las élites buscan su legitimación a través de redes trans-locales, ya no dependiente de la aprobación de las clases tradicionalmente sujetas de la nación. Este proceso resulta en

una ciudadanía alienada con una “subjetividad negada” (Wievorka 2003), que busca formas de acción política y cívica que reflejan valores propios que ya no puedan ser realizadas por el estado-nación (Turner 2003).

Dentro de este amplio marco de crisis y doble polarización, los temas ambientales son muchas veces presentados como contrarios a los intereses de las clases populares, relegados así a un lujo “post-materialista”, o presentado como valores contrarios o ajenos al desarrollo económico. El ambientalismo popular o “de los pobres” (Guha 1997), sin embargo, presenta nuevas formas de acción y de legitimación bajo un contexto de crisis socio-económica, y representa hasta una respuesta lógica a la llamada “segunda contradicción del capitalismo”, o la crisis de costo, que es la degradación de las condiciones mismas de producción, como por ejemplo los recursos naturales, las condiciones laborales o la infraestructura urbana, o sea la naturaleza, el cuerpo, y el espacio (Escobar 1996: 17). Según Arturo Escobar (1996), el surgimiento de los discursos de desarrollo sustentable en los años 80 fue precisamente un intento de salvar las condiciones de producción del capital, amenazadas por las prácticas consideradas degradantes de los tercermundistas, a partir de la “internacionalización del medio ambiente” y a través de la gerencia tecnocrática de la naturaleza por expertos occidentales. En lugar de un verdadero “desarrollo sostenible”, donde las contradicciones entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente se superan, el resultado de este proceso es mejor reconocido como la consolidación de un modelo de “degradación sostenible”, donde la crisis de costo del capital es “medido, monitoreado, y manipulado” con el objetivo de paliar, pero nunca eliminar, la degradación ecológica (Luke 2006: 100).

La expansión mundial del ambientalismo popular, en cambio, representa una respuesta de base, surgida desde las comunidades, a la crisis ecológica y social. Con una industrialización multinacional expandida que ha llevado a fábricas de explotación humana y ambiental a rincones alejados del mundo, y el crecimiento paralelo de un “imperialismo tóxico” que estimula a través de coimas o dumping ilegal la dispersión de materias tóxicas por la tierra, comunidades y sociedades

tanto del Norte como del Sur han llegado a experimentar el “modernismo reflexivo” y el “shock antropológico” que teoriza Ulrich Beck (1995), o sea la “pérdida de soberanía” sobre los sentidos y el “colapso del conocimiento cotidiano” al enfrentar la amenaza de nuevos y escondidos peligros.

Los movimientos de ambientalismo popular han surgido como respuestas puntuales a la compleja crisis socio-ambiental que amenaza a comunidades en diversas partes del mundo. David Harvey nota que los movimientos de justicia ambiental, por ejemplo, ponen la desigualdad como prioridad en sus agendas. Tienden a sospechar de los discursos de expertos, y promueven la búsqueda de racionalidades alternativas. Rechazan discursos bio-céntricos a favor de una visión antropocéntrica de la naturaleza. Participa gente que sufre marginaciones simultáneas, por ejemplo de clase, género y raza o etnia, juntando así las necesidades de la justicia ecológica y la social. Estas características, dice Harvey, prestan una dimensión emotiva y simbólica a sus luchas, llevándoles al campo “moralmente cargado de la violencia simbólica” (Harvey 1996: 386-87).

La injusticia ambiental debe ser reconocida a distintas escalas, desde la nación en el sistema mundial a las comunidades en zonas rurales y urbanas, reflejando así el desarrollo desigual que es una característica central del desarrollo capitalista. La injusticia ambiental representa el reconocimiento de cómo los riesgos ambientales se manifiestan de manera desigual y cómo éstos acompañan los ejes y las vías de desigualdad y marginación de las sociedades. Las luchas por la justicia ambiental, mientras tanto, representan un accionar político como respuesta a estas injusticias.

“Uruguay Natural” y el enverdecimiento de la sociedad

Las referencias a temas ambientales o ecológicos han proliferado en los últimos quince años en el Uruguay. Con la introducción de la TV cable y satelital a principios de la década de los noventa, los canales y programas europeos y estadounidenses difundieron una sensibilidad ambiental. Las propagandas promovían mensajes “eco-amigables” para

las empresas, y el prefijo “eco” se perfiló por la sociedad. El “calentamiento global” y la capa de ozono se volvieron familiares para los uruguayos, con el sol del verano cada vez más traicionero y el cáncer de piel convertido en una enfermedad formidable del nuevo milenio.

El Estado en los últimos quince años, muchas veces respondiendo a tratados y convenios internacionales, ha construido un andamiaje legal orientado al medio ambiente que ha facilitado la emergencia del ambientalismo como categoría de pensamiento y movimiento político. Desde los noventa se impulsó un proyecto de reorientación de la identidad nacional alrededor del eslogan, “Uruguay Natural”, con propaganda turística refiriendo al país como un “refugio verde”, un “paraíso de agua dulce” y un “milagro natural”.

El ajuste económico neoliberal en este mismo período reorientó la economía desde lo industrial hacia los servicios. La “promoción de lugar” distinguía al Uruguay como “capital” del Mercosur, su polo regional de finanzas, conferencias, y turismo (Renfrew, 2004). La crisis económica de 2002 puso en tela de juicio el proyecto del “nuevo Uruguay”, hasta la victoria del Frente Amplio en 2004, que basó parte de su campaña en el resurgimiento de una identidad nacionalista y modernista, en busca de la soberanía y de la integración regional.

La campaña de marketing de “Uruguay Natural” se mantuvo de todas maneras, transformada en una versión “progresista” y “eco-amigable” de izquierda. Los discursos de sustentabilidad atraviesan el espectro político, y su carácter y definición vaga y abierta significa que puede ser utilizada como una herramienta maleable de la gobernabilidad y de la auto-promoción. ¿Quién, después de todo, puede estar en “contra” de la sustentabilidad?

Ideologías ambientales y redes de financiamiento trans-locales, en gran parte con el impulso de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, han contribuido al surgimiento de ONG, centros de investigación y paradigmas científicos ambientales, aunque estas últimas son lentas en desarrollarse. Las empresas, mientras tanto, han promovido discursos de sustentabilidad a través del “lavado verde” de sus imágenes por medio de campañas de relaciones públicas.

El movimiento del agua puede ser visto generalmente como un movimiento por la justicia ambiental, con una amplia participación de ciudadanos pobres o humildes, con el protagonismo de las mujeres y en parte surgiendo de zonas populares bajo el asedio prolongado de la desindustrialización y de la pobreza, promoviendo un discurso ambientalista antropocéntrico. El movimiento del agua ha reunido a estos sectores en una amplia red junto a organizaciones sindicales, sociales y comunitarias, y a la sociedad organizada a través de las organizaciones no gubernamentales.

Notas

24 Se presentaron secciones de este capítulo en el marco de la VI Reunión de Antropología del Mercosur, Montevideo, Uruguay, 18 de Noviembre de 2005. El autor agradece a la Comisión Fulbright, a la Wenner Gren Foundation for Anthropological Research, y a la Universidad de Binghamton por las becas que facilitaron la investigación en el Uruguay entre enero 2004-junio 2005.

Bibliografía

Auyero, Javier, (1997), "Wacquant in the Argentine Slums: Comment on Loic Wacquant's 'Three Pernicious Premises in the Study of the American Ghetto'", en "International Journal of Urban and Regional Research" 21(3): 508-12, Oxford & Malden.

Beck, Ulrich, (1995), "Ecological Enlightenment: Essays on the Politics of the Risk Society", Humanities Press, New Jersey.

Escobar, Arturo, (1996), "Constructing Nature. Elements for a poststructural political ecology." en "Liberation Ecologies. Environment, Development, Social Movements", (pp. 46-68), Richard Peet & Michael Watts (eds.), Routledge, London & New York.

Farmer, Paul, (1999), "Infections and Inequalities. The Modern Plagues", University of California Press, Berkeley.

Friedman, Jonathan, (2003), "Globalization, Dis-integration, Re-organization: The Transformations of Violence" en "Globalization, The State, and Violence", Friedman (ed.), (pp.1-34), Altamira Press, Walnut Creek.

Guha, Ramachandra, (1997). "The Environmentalism of the Poor." en "Between Resistance and Revolution. Cultural Politics and Social Protest", Richard Fox & Orin Starn (eds), Rutgers, New Brunswick, New Jersey.

Harvey, David, (1996), "Justice, Nature, and the Geography of Difference", Blackwell, Cambridge.

Luke, Timothy, (2006). "The System of Sustainable Degradation." *Capitalism, Nature, Socialism* 17(1): 99-112.

Renfrew, Daniel, (2004), "Punta del Este as Global City? Competing visions of Uruguayan nationhood in a geography of exclusion" *City and Society* 16(2): 11-34.

Turner, Terence, (2003), "Class Projects, Social Consciousness, and the Contradictions of 'Globalization'" en *Globalization, The State, and Violence*. Friedman, J, (ed.), (pp. 35-60), Altamira Press, Walnut Creek, California.

Wievorka, Michel, (2003), "The New Paradigm of Violence." en "Globalization, The State, and Violence", Friedman, J, (ed.), (pp. 107-139), Altamira Press, Walnut Creek, California

la privatización del servicio público de agua en Uruguay

Carlos Santos

En Uruguay los servicios de agua potable y saneamiento fueron históricamente prestados por empresas públicas. Obras Sanitarias del Estado (OSE) fue creada en el año 1952 para unificar la gestión del agua potable en todo el país y para hacerse cargo del saneamiento en el interior. En Montevideo el servicio de saneamiento es provisto por la Intendencia Municipal de Montevideo.

De acuerdo a las Metas del Milenio²⁵ para Uruguay, los objetivos en materia de cobertura de agua potable están ampliamente superadas a partir de la gestión pública: mientras que la meta para el año 2015 plantea llegar a un nivel de cobertura del 91,3% de la población, actualmente la cobertura se encuentra en 91,4% (OSE, 2006).

El proceso hacia la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento comenzó en el año 1992, paradójicamente dos días antes de que se realizara un referéndum de revocación de la ley que habilitaba la privatización de las empresas públicas.

El directorio de OSE, seguramente visualizando la aplastante derrota del modelo privatizador (el referéndum logró un 72% de adhesión) comenzaba a transitar la vía de las “concesiones” de obra pública para visualizar la participación privada en la gestión del agua.

En ese entonces, el 11 de diciembre de 1992, se inició un proceso que culminó casi un año después, cuando OSE finalmente concesionó los servicios de agua potable y saneamiento en la zona este del arroyo Maldonado a la empresa Aguas de la Costa. La concesión se extendía hasta el año 2018 y abarcaba a una población de unas tres mil conexiones. Esta concesión fue refrendada por la Ley N° 16.361 de 2003.

En diciembre de 1997 se produjo el ingreso de Aguas de Barcelona (subsidiaria española de la francesa Suez) a la sociedad anónima Aguas de la Costa con una participación accionaria del 60% -controlando la operativa de la empresa- mientras el resto del capital accionario estaba repartido en un 30% para S.T.A. Ingenieros y un 10% para Benencio S.A..

El gobierno siguiente, a través de la Ley de Presupuesto (N° 16.736) autorizó a OSE “*a otorgar, bajo el régimen de concesión de obra pública, la realización de obras y la prestación del servicio de saneamiento y de suministro de agua potable en el interior del país*”.

El proceso de privatización continuaría en Maldonado en el año 2000, con la concesión del resto del departamento -con la excepción de la localidad de Aiguá- a la empresa URAGUA, subsidiaria de la española Aguas de Bilbao. En este caso se trataba de una concesión a treinta años, abarcando una población de aproximadamente 120.000 habitantes.

Estas experiencias de privatización generaron graves efectos económicos, sociales y ambientales: exceso de tarifas, exclusión de amplios sectores de la población del acceso al agua, eliminación de canillas públicas y desecación de fuentes de agua para la potabilización.

Y uno de los mayores puntos débiles de estas “concesiones” fueron los incumplimientos, donde las empresas ni siquiera realizaban las obras de ampliación o mantenimiento de redes por las que cobraban tarifas exorbitantes.

Al mismo tiempo, la calidad de los servicios fue deficiente con relación al prestado por la empresa pública, llegando a brindar agua para consumo humano que no se encontraba en condiciones de potabilidad.²⁶

Es importante resaltar otro elemento: además de la afectación en Maldonado, la privatización de este departamento tuvo efectos negativos para todo el sistema público de agua y saneamiento.

OSE aplica lo que se denomina una política de “subsidios cruzados”, a través de las cuales las zonas más rentables -Montevideo, el área metropolitana, Maldonado- que son superhabitarias, subsidian -en cierto modo- las localidades pequeñas o muy alejadas que representan un

servicio a pérdida. Es por ello que este tipo de servicio debe estar prestado por empresas públicas. Las empresas privadas no van a realizar tareas a pérdida, persiguiendo fines sociales.

El papel de las IFI

En este proceso jugaron un papel importante las autoridades nacionales y los organismos multilaterales como por ejemplo el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por ejemplo, en 1999 cuando OSE firmó el último préstamo con el BM, la empresa estatal uruguaya se comprometió extender la privatización de los servicios a otras áreas del país. Años más tarde quedaría documentada la estrategia del BM para las empresas públicas en Uruguay: *“Intentos pasados de privatizar estas empresas han encontrado oposición del público. Por lo tanto la estrategia elegida ha sido la de abrir gradualmente estos mercados a la competencia entre actores públicos y privados a través de concesiones, licencias y otros acuerdos contractuales.”* (Banco Mundial, 2002)

En 2002, mientras tanto, la jugada le correspondería al FMI. En uno de los momentos más dramáticos de la crisis económica uruguaya a raíz del colapso del sistema financiero, el FMI promovió desregulaciones y privatizaciones en diferentes áreas de actividad, a través de la Carta de Intención firmada con el gobierno de Uruguay. Uno de los objetivos planteados en el documento era *“abrir a la iniciativa privada actividades que previamente habían permanecido reservadas al sector público”*.

Específicamente en lo relativo al agua se fijaban los compromisos del gobierno en la reducción de los controles sobre el sector con el fin de facilitar el ingreso de inversores privados. En el documento se estableció un cronograma de fechas para: a) introducir un nuevo marco regulatorio, cuya propuesta sería enviada al parlamento en setiembre de 2002, b) la introducción de nuevos controles y estándares de calidad que facilitarían la inversión de privados en el sector, que debería realizarse por decreto en diciembre de 2002, c) en diciembre de 2003, realizar ofertas para la mejora de los servicios en Montevideo y d) en marzo de 2003 abrir

ofertas para la participación del sector privado en plantas de tratamiento de residuos sanitarios²⁷.

A este compromiso se sumó una declaración pública del Presidente de la República de ese entonces²⁸ donde “adelantó” cual sería la estrategia particular con respecto al agua y otros servicios públicos. En una entrevista que el mandatario concedió a la cadena Bloomberg decía: “*No vamos a privatizar, no vamos a venderlos [a los servicios]. Para venderlos se necesita una ley y si aprobamos una ley se organizan plebiscitos contra la ley. De ese modo perdemos tiempo y no hacemos nada. Vamos a organizar un régimen de concesiones. ¿A compañías privadas? Para operadores privados, como hicimos con el Puerto, donde lo hicimos muy bien. ¿Qué servicios se van a otorgar en régimen de concesión? Aguas corrientes, el ferrocarril, las comunicaciones y especialmente otras áreas en las cuales perdemos tanto dinero que usted ni se imagina.*”

La frase “como hicimos con el Puerto” implicaba que las “concesiones” se iban a realizar a través de subastas públicas, como en el caso de la concesión de la Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo.

Ante la difusión de la Carta de Intención del gobierno uruguayo con el FMI se aceleró la aglutinación de organizaciones sociales en defensa del agua. La propia campaña de la CNDAV promoviendo la Reforma Constitucional detuvo en parte este proceso, seguramente ante la incertidumbre de los eventuales “inversores” sobre la situación futura de las concesiones.

Con la aprobación de la Reforma Constitucional del 31 de octubre de 2004 se planteaba la finalización de la privatización de los servicios de agua y saneamiento en el departamento de Maldonado y su retorno a la esfera pública.

La privatización después del plebiscito: el Decreto del 20 de mayo

El 20 de mayo es una fecha emblemática para los movimientos sociales en Uruguay. Ese día, desde hace más de 10 años, se realiza la “marcha

del silencio”, una movilización en la que se reclama el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar²⁹.

El 20 de mayo de 2005, momentos antes de participar en la “marcha del silencio” el Presidente de la República, Tabaré Vázquez emitió un Decreto³⁰ (con la firma del Presidente actuando en Consejo de Ministros) en el que se interpretó el texto de la Reforma Constitucional aprobada el 31 de octubre de 2004.

Básicamente lo que establece la norma del Ejecutivo es que: “Las personas jurídicas no estatales que tengan la calidad de prestatarios del servicio público de saneamiento o del servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano, en virtud de contratos celebrados con anterioridad al 31 de octubre de 2004, continuarán suministrando dichas prestaciones hasta el vencimiento del plazo originalmente pactado, sin perjuicio de las acciones que puedan corresponder en caso de incumplimiento”.

Este primer artículo quiere decir que en el caso de las empresas privadas que prestaban servicios de agua potable a partir de concesiones podían continuar operando hasta la finalización de los contratos.

La resolución del decreto agrega que se adoptarán de manera “inmediata” las “medidas conducentes a asumir en forma directa y exclusiva la prestación del servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano que al presente estén siendo suministrados por prestadores no estatales sin plazo contractual o con carácter precario”.

Esta otra parte del decreto contradice claramente la anterior porque aplica la nueva Constitución de manera “inmediata” sobre los prestatarios sin contrato o de carácter precario. Esta disposición tiene dos lecturas. Abarca por ejemplo la situación de Aguas del Pinar, empresa rechazada por los vecinos y denunciada por irregularidades en su gestión. En ese sentido el efecto del decreto presidencial es positivo. Sin embargo, incluye a otras 11 empresas que prestan servicios de agua potable y saneamiento, muchas de ellas de carácter cooperativo o autogestionario que serán canceladas³¹.

En este sentido el efecto del decreto es negativo. Y aquí la interpretación del Poder Ejecutivo es diferente: se aplica la Constitución de inmediato y todas estas empresas pasan a manos de OSE. En muchos casos, estos emprendimientos autogestionarios fueron emprendidos por vecinos de diferentes localidades a las cuales no había llegado la empresa estatal. El Poder Ejecutivo podría promover la asimilación de estas empresas autogestionarias o cooperativas a “personas jurídicas estatales”, creando unidades ejecutoras con la participación de OSE, por ejemplo, y permitiendo la continuidad de estos emprendimientos.

La caída de URAGUA

En sintonía a lo planteado por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) durante la campaña del plebiscito de Reforma Constitucional, la concesión de la empresa URAGUA en el departamento de Maldonado fue cancelada.

En un principio, el Poder Ejecutivo fundamentó la cancelación en los graves incumplimientos de la empresa subsidiaria de la española Aguas de Bilbao, que iban desde el atraso en el cronograma de obras hasta el no pago de los cánones al Estado.

El gobierno aplicó las cláusulas del propio contrato, revisó el estado de la concesión y determinó (como lo había planteado la CNDAV) la rescisión del contrato de URAGUA. Las autoridades aclararon expresamente que la cancelación no se realizaba por aplicación de la nueva Constitución, sino por los incumplimientos, para no tener que hacer frente a la demanda que la empresa inició al Estado, por entender que la reforma constitucional cancelaba automáticamente su contrato.

Precisamente, amparándose en un Tratado Bilateral de Protección de Inversiones³² firmado entre el Estado uruguayo y el Estado español, Aguas de Bilbao -accionista principal de URAGUA- inició una acción judicial internacional contra Uruguay, asegurando que su concesión había sido cancelada desde la entrada en vigencia de la norma constitucional. De acuerdo a lo previsto en este Tratado, en caso de no haberse llegado a un acuerdo entre las partes, la diferencia se habría

dirimido ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias de Inversiones) del Banco Mundial.

Esta estrategia de las corporaciones había sido inaugurada en la región por la transnacional norteamericana Bechtel, en Bolivia, y seguida por la propia Suez., también en Bolivia y en Argentina³³.

Finalmente, luego de negociaciones entre la empresa de capitales españoles y el Estado uruguayo se llegó a un acuerdo para la cancelación del contrato y la reestatización de los servicios de manera “amigable” según lo definieron las propias autoridades uruguayas.

La resolución del directorio de OSE que habilita la reestatización del servicio indica que el acuerdo al que llegaron la empresa pública y la privada fue realizado para “evitar juicios eventuales”, aclarando que ambas partes renuncian “a todas las acciones administrativas y judiciales” y que “URAGUA S.A. libera al Estado Uruguayo de toda responsabilidad”.

De todas maneras la re-estatización de los servicios de agua potable y saneamiento que habían sido concesionados a URAGUA deja algunas dudas, ya que la vía que se utilizó para reasumir las tareas fue la creación de una “unidad ejecutora descentralizada” integrada por OSE y la Intendencia de Maldonado.

Sin duda el éxito de la gestión pública es casi “obligatorio”, según entienden los integrantes de la CNDAV, para demostrar su mayor capacidad de realizar obras y atender la problemática de la población frente a la gestión privada.

La retirada de Suez

También Suez, el accionista mayoritario de Aguas de la Costa, la empresa concesionaria de los servicios de agua y saneamiento al Este del arroyo Maldonado, recurrió a la amenaza de llevar al Estado uruguayo ante Tribunales de Arbitraje internacional.

Esta amenaza, la de rechazar decisiones de los Estados nacionales recurriendo ante Tribunales de Arbitraje, ya es un parámetro que debe tenerse en cuenta al momento de la formulación de políticas públicas.

En el caso de Uruguay ahora se demuestra que las presiones corporativas se amparan en acuerdos internacionales como los tratados de liberalización de inversiones y tienen más fuerza que la propia Constitución. Uruguay también tiene vigente un Tratado de Protección de Inversiones con Francia desde el año 1993.

La solución adoptada por el Gobierno de Uruguay contempló esa amenaza y optó directamente por aprobar un Decreto en el cual se recortó completamente el mandato popular y soberano, permitiendo que la empresa Aguas de la Costa continuara su contrato de prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

Actualmente existe a escala regional una competencia muy intensa entre los países por atraer Inversión Extranjera Directa. La negociación de Tratados Bilaterales de Protección de Inversiones es una de las modalidades preponderantes empleadas por los países de América Latina para hacer efectiva la política de atracción de inversiones extranjeras, principalmente a partir de la década de los años noventa. Uruguay hasta el momento tiene suscritos veinticinco Tratados de Protección de Inversiones, en su mayoría negociados entre los años 1992 y 2000.

Esa política de atracción de inversión extranjera se hace efectiva mediante la rebaja de los estándares de protección ambiental, de legislación laboral, e incluso de los atributos soberanos con que cuentan las poblaciones a decidir sobre sus territorios y recursos naturales.

Uruguay prefirió atender el reclamo de Suez antes que al mandato popular para no seguir la elocuente experiencia de Argentina luego de las medidas de emergencia económica de enero de 2002, como la pesificación y congelamiento de tarifas de las empresas privatizadas de energía, gas y saneamiento.

Durante la campaña de promoción de la reforma constitucional, Suez desarrolló un fuerte lobby político de cara a impedir la aprobación de la reforma. Aunque esto no se ha podido demostrar, basta indicar que el Partido Independiente (pequeño partido de tendencia liberal) que encabezó el rechazo a la reforma (incluso con una fuerte campaña

mediática), llevó luego como candidato a la Intendencia de Montevideo (la capital del país) al director-gerente de la empresa Aguas de la Costa³⁴.

El 22 de setiembre de 2005, el directorio de OSE sancionó con una multa de 10.000 dólares americanos a Aguas de la Costa al comprobar el vertido de aguas servidas directamente al cauce del arroyo Maldonado en el mes de julio del mismo año.

En el mes de mayo del mismo año, OSE había aplicado una sanción de 5.000 dólares americanos por un hecho similar ocurrido en el mes de marzo de 2005, en el que se había verificado contaminación con materia fecal en la playa de Manantiales. La contaminación de las arenas de la playa Manantiales con materia fecal, se produjo en cercanías de la planta de Aguas de la Costa.

La multa por 10.000 dólares americanos se aplicó por el incidente del vertido de aguas servidas directamente al cauce del arroyo Maldonado, desde el emisor de unos 400 metros que va desde una planta ubicada en el balneario El Tesoro hasta el mencionado curso de agua (La República, 2005).

Finalmente Suez ha anunciado su retiro de Uruguay, luego que - después de varios meses de negociaciones- el gobierno uruguayo decidiera la compra a Aguas de Barcelona (subsidiaria de la francesa Suez) de todas sus acciones en Aguas de la Costa. La negociación concluyó con el acuerdo de un pago de 3,4 millones de dólares a la multinacional por el 60% de Aguas de la Costa³⁵.

Según el directorio de OSE el monto desembolsado para la compra de las acciones de Suez es menor al monto que habría que haber pagado siguiendo las prescripciones establecidas en el artículo 47 de la Constitución (texto de la reforma constitucional), que determina que sólo se pagarán las “inversiones no amortizadas” por las empresas que deban retirarse del país.

La solución que planteó el gobierno uruguayo para reestatizar Aguas de la Costa ha planteado serias dudas a la CNDAV en cuanto a la legitimidad de la compra de las acciones a la multinacional. Más dudas ha generado aún el mecanismo generado para la reestatización, como lo

ha sido la configuración de una empresa mixta (público-privado) ya que los socios nacionales de Suez decidieron no aceptar las ofertas del gobierno uruguayo por su participación accionaria en Aguas de la Costa. Esta medida, aunque significa la retirada de la última multinacional del agua en el país, contradice lo establecido en el texto de constitución plebiscitada en 2004.

Los efectos de Suez: discriminación tarifaria y exclusión del acceso al agua

La tarifa de Aguas de la Costa presenta variaciones significativas en relación a la que se aplica en el resto del país por parte de la empresa pública de agua, OSE. El siguiente cuadro muestra los valores al año 2004 (últimos datos disponibles en la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua, URSEA al 2006) en comparación con las tarifas de OSE:

Cuadro 3: Comparativo de Tarifas entre OSE y Aguas de la Costa

Concepto	OSE	Aguas de la Costa	Proporción
Cargo fijo agua	116,74	780.72	7 veces más
Cargo fijo saneamiento	34,13	1.381,87	40 veces más
Costo metro cúbico agua	9,19	0,28	0,03 veces
Costo conexión de agua	1.162,10	19.299,00	16 veces más
Costo conexión saneamiento	464,84	37.474,00	80 veces más

Fuente: CNDAV - Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida³⁶ en base a URSEA

Como aparece en el cuadro, el cargo fijo de agua potable es 700% superior a la tarifa de la empresa pública, mientras que el cargo fijo del saneamiento es 4.000% superior.

El costo del metro cúbico de agua es la treintava parte que el costo de la empresa pública. Esta relación favorable para Aguas de la Costa se explica en el alto costo del cargo fijo.

Las tasas de conexión al servicio (se paga una sola vez al contratar el servicio) son 1.600% más caras que las que aplica la empresa pública en el caso del agua potable y 8.000% más caras en el caso del saneamiento.

La proyección de estos niveles tarifarios permite hablar de una recaudación anual del orden de 1.500.000 dólares, y una suma equivalente de recaudación por el cobro de las tasas de conexión al sistema de agua potable y saneamiento³⁷.

La situación generada por el altísimo costo de las tarifas que cobra Aguas de la Costa al este del arroyo Maldonado, trató de ser amparada por OSE a través de un registro de usuarios no conectados al sistema con dificultades económicas, que serían subsidiados por el organismo estatal para acceder a los servicios de agua potable y saneamiento.

En el período abierto por OSE para la inscripción de los vecinos de la zona³⁸, se anotaron menos de 100 familias. De acuerdo a datos de un relevamiento realizado por la Liga de Fomento de Manantiales, existen en la zona concesionada unas 3.000 conexiones al servicio público de energía eléctrica (prestado por UTE), mientras que las conexiones a Aguas de la Costa no alcanzan a las 2.300. Si consideramos como resuelta la situación de los 100 hogares que se ampararon en la propuesta del subsidio de OSE, aún queda por resolver la conexión de unas 600 familias. En la zona es común ver que los vecinos más carenciados se abastecen de agua a través de pozos semisurgentes e, incluso, de agua de lluvia.

De acuerdo a versiones de vecinos de la zona, la propuesta del subsidio no fue adoptada por los rechazos que genera la permanencia de la empresa privada y por la sensación de que “Aguas de la Costa puede más que la Constitución” de Uruguay.

La situación de hecho ha generado una discriminación de los habitantes del este del departamento de Maldonado con respecto al resto del país, en cuanto a las tarifas y a la calidad del abastecimiento de agua potable y saneamiento (consagrados como Derechos Humanos fundamentales a partir de la Reforma Constitucional del 31 de octubre de 2004).

Es pertinente recordar que el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, en su Observación General N° 15 al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en materia de

accesibilidad que “el agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna”, proponiendo además, como dimensiones de esa accesibilidad la física y la económica, esto es que “los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos” reconocidos en el Pacto.

Notas

- 25 Las Metas del Milenio (u Objetivos de Desarrollo del Milenio) de las Naciones Unidas son un compromiso firmado por los gobiernos y agencias internacionales que incluyen aspectos como “la reducción a la mitad la pobreza extrema hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el año 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. Los objetivos han galvanizado esfuerzos sin precedentes para ayudar a los más pobres del mundo”, (<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals>)
- 26 Ver al respecto Santos (2004a) y (2004b). En el verano de 1998 se desecó la Laguna Blanca de la cual se extraía agua para la potabilización. Actualmente la laguna es reabastecida desde el arroyo San Carlos. En el verano de 2001 el balneario Piriápolis estuvo 4 días sin agua potable, en marzo del mismo año sobrefacturaron las tarifas. Vecinos de la zona han dicho públicamente que “no consumen el agua que sirve esa empresa, porque desde hace mucho tiempo deja residuos y manchas marrones en piletas y sanitarios”. En febrero de 2002, ante análisis de los laboratorios de OSE, el organismo recomendó hervir el agua para consumo en Punta del Este, ya que no podía ser considerada potable. En abril, sobre un total de 20 muestras, 10 dieron coliformes totales y 4 coliformes fecales. OSE recomendó otra vez a los pobladores de Punta del Este hervir el agua antes de consumirla. En enero de 2002 aparecieron desbordes de líquidos residuales en el centro de Punta del Este por la rotura del colector de saneamiento y como solución se tuvo que realizar un by-pass volcando las aguas residuales o cloacales al puerto de la ciudad.
- 27 Fondo Monetario Internacional (2002)
- 28 Nos referimos a una entrevista que Jorge Batlle concedió a la Cadena Bloomberg. La entrevista fue famosa por lo que dijo el Presidente “off the record” sobre Argentina y los argentinos (lo que casi genera un conflicto diplomático, que fue evitado cuando el mandatario viajó a Buenos Aires y pidió perdón entre lágrimas en una conferencia de prensa). En realidad también había contenidos “noticiosos” muy importantes en la entrevista - como los que transcribimos, pero que lamentablemente pasaron prácticamente desapercibidos.
- 29 El 20 de mayo de 1976 fueron asesinados en Buenos Aires los legisladores uruguayos Zelmario Michelini, Héctor Gutiérrez Ruiz, junto a William Whitelaw y Rosario Barredo. Los crímenes se realizaron en el marco del

denominado “Plan Cóndor” coordinación represiva de las dictaduras del cono sur. La fecha fue adoptada simbólicamente por los movimientos de derechos humanos de Uruguay para recordar a todos los asesinados durante la dictadura militar (1973-1985).

- 30 Se puede consultar el texto en: <http://www.presidencia.gub.uy/>
- 31 Estos 12 prestadores son, en el departamento de Maldonado: Carking SA (Bella Vista), Club del Agua Punta Ballena SA (Punta Ballena) Rivelsur SA (La Sonrisa) Frelcor SA (Bel Air-San Carlos) Solyagua (Solís); y en el departamento de Canelones: Aguas Corrientes El Pinar (El Pinar y adyacencias), Comisión Pro Fomento Balneario Fortín de Santa Rosa (Fortín de Santa Rosa), Unión de Vecinos Coopagua (Los Titanes-La Tuna), Nueva Tuna (La Tuna), Hidrotuna Cooperativa de Consumo (La Tuna), Cooperativa de Agua Cuchilla Alta (Cuchilla Alta) e Hidropes (Araminda-San Luis).
- 32 Semanario Búsqueda, Nº1.307, Montevideo, 9 de junio de 2005, pág. 1. Se puede acceder al texto del Tratado de Protección de Inversiones con España en <http://www.parlamento.gub.uy>
- 33 Ver al respecto en el capítulo 1 de este libro, “El agua como derecho humano: de la Declaración de Dublín a la Observación General 15”, la sección “IFI, corporaciones y gobiernos; los actores de la privatización del agua”.
- 34 Se trata de Francisco Gross, quien además es uno de los socios nacionales de Aguas de la Costa.
- 35 Al cierre de este capítulo, se aguarda la aprobación parlamentaria de la Ley que habilita a OSE a realizar el desembolso necesario para adquirir las acciones de Aguas de Barcelona en Aguas de la Costa.
- 36 En base a “Ajuste de tarifas de Aguas de la Costa - Bimestre mayo-junio 2004” y “Tarifas de agua y alcantarillado a regir desde el 1º de agosto de 2004”, disponibles en la Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua, URSEA, <http://www.ursea.gub.uy> (última información disponible a 2006).
- 37 Al no existir información pública sobre el estado financiero de la empresa, la proyección se realiza multiplicando los valores de cargos fijos mensuales de agua potable y saneamiento por la cantidad de usuarios por 12 meses, para alcanzar un estimado anual de recaudación. Claro que este estimado es menor al real, porque no incluye una estimación de lo recaudado por el cargo variable de agua. Con respecto al cálculo de la recaudación por tasas

de conexión surge de la determinación de las nuevas conexiones a los sistemas de agua potable y saneamiento (conexiones actuales menos conexiones existentes al comienzo de la concesión) multiplicado por el valor de las tasas. La dolarización se realiza a valores actuales (1 dólar = 23,5 pesos uruguayos).

38 Entre agosto y setiembre de 2005.

Bibliografía

Banco Mundial-Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2002), *Borrador de Documento de Programa para el Préstamo Propuesto de Ajuste Estructural (SAL) y el Préstamo Especial Propuesto de Ajuste Estructural (SSAL) a la República Oriental del Uruguay*, Traducción Instituto del Tercer Mundo, acceso: <http://www.item.org.uy/>

Banco Interamericano de Desarrollo (2004), “*Agua potable y saneamiento. Estrategia Sectorial: Uruguay*”, Borrador, Montevideo.

Brady Net Forum (2002), acceso: <http://www.bradynet.com/>

Cámara de Representantes, (2002), *El agua: nuestro recurso*, Versión taquigráfica de la Mesa Redonda realizada el 9 de setiembre de 2002 en el Palacio Legislativo.

Decreto del Poder Ejecutivo (2005), 20 de mayo de 2005, acceso: <http://www.presidencia.gub.uy/>

Fondo Monetario Internacional, (2002), *Uruguay - Letter of Intent, Memorandum of Economic, Policies, and Technical Memorandum of Understanding*, acceso; <http://www.imf.org/>

La República (2005), “OSE volvió a sancionar a Aguas de la Costa”, diario La República, Montevideo, setiembre 2005.

Ley N° 16.361, (1993) “*Arroyo Maldonado. Facúltase al Poder Ejecutivo a aprobar la concesión de servicio público de suministro de agua potable y saneamiento al Este del mismo*”, Asamblea General, 1993, acceso: <http://www.parlamento.gub.uy/>

Ley N° 16.736, (1996), “*Presupuesto Nacional*”, Asamblea General, 1996, acceso: <http://www.parlamento.gub.uy/>

Obras Sanitarias del Estado, (2006), <http://www.ose.com.uy>.

Tratado de Protección de Inversiones España-Uruguay, <http://www.parlamento.gub.uy/>

Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua, URSEA, (2006) “*Ajuste de tarifas de Aguas de la Costa - Bimestre mayo-junio 2004*” y “*Tarifas de agua y alcantarillado a regir desde el 1° de agosto de 2004*”, disponible en <http://www.ursea.gub.uy> (última información disponible a 2006).

VI

contexto y antecedentes del “plebiscito del agua”

*Sebastián Valdomir*³⁹

La activación de mecanismos de democracia directa a lo largo del período comprendido entre los años 1989 y 2003 en el Uruguay ha sido un formato recurrente para operar la toma de decisiones en temas trascendentes para el conjunto de la sociedad y su sistema político. Los mecanismos de democracia directa a los que se hace referencia en este estudio son, claramente identificables, por un lado los plebiscitos, y por otro los referéndum; a lo largo de ese período tanto unos como otros se convirtieron en vías predilectas por la cual determinados sectores política y socialmente activos interpusieron ante la decisión de la ciudadanía temas de diversa índole.

En ese período se sucedieron 13 convocatorias distintas: plebiscitos –decisión acerca de enmiendas a la carta constitucional vigente desde el año 1967- y referendun -decisión acerca de disposiciones contenidas en leyes. El mismo comienza con el referéndum del año 1989 contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado y concluye con el referéndum del 7 de diciembre de 2003 referido a la Ley de Asociación de ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland). Desde un punto de vista de frecuencia histórico-temporal ello supone la activación de estos mecanismos de democracia directa casi una vez por cada año entre 1989 y 2003. Ello llama la atención si se tiene en cuenta que en los años comprendidos entre 1917 (primera interposición de un recurso de este estilo) y 1980, se activaron en 17 oportunidades: es por ello posible afirmar que los mecanismos de decisión directa por parte de la ciudadanía son para el período señalado una forma recurrente para tomar decisiones, dada esa frecuencia relativa tan concentrada de actos en relación a los años transcurridos.

Otro elemento de relevancia y que contrasta con la utilización de este tipo de mecanismos en el período inmediatamente anterior atiende a la naturaleza de la activación de tales mecanismos. Se observa que de forma categórica y preferente fue la iniciativa popular la que puso en marcha el recorrido de los mismos: 10 ocasiones de 13. Existe una transformación importante en el significado que subyace a la utilización de los mecanismos de democracia directa con respecto a como fue empleado hasta el año 1980.

A los efectos de la definición de este objeto, debe decirse que el plebiscito es una instancia que decide mediante voto obligatorio la intención de reformar la carta constitucional.

Específicamente la vía de reforma que está contemplada en la idea del ejercicio de la democracia directa es la de Iniciativa Popular, contenida en el artículo 331 de la Constitución vigente, literal A. El Referéndum por su parte esta contenido en el artículo 79 de la Constitución y es una novedad fruto de la Carta de 1967, aunque ya está mencionado como posibilidad en las constituciones de 1934 y de 1942. En la Constitución de 1967 está más definida tanto su aplicación como su marco de posibilidades para la activación.

Cabe decir que el Referéndum es el mecanismo de democracia directa por naturaleza en la medida que viabiliza y hace posible la iniciativa desde la propia sociedad en el intento de derogar leyes o artículos de leyes. Su reglamentación y marco de funcionamiento fue recién aprobado en el año 1989 mediante la Ley N° 16.017 en sus artículos 21 al 43 inclusive.

Esta reglamentación original cubrió un vacío existente desde la restauración democrática a instancias principalmente de la campaña Pro-Referéndum para derogar la Ley de Caducidad; todo lo relacionado con la puesta en práctica y resolución del mecanismo estaba carente de reglamentación hasta ese momento. Según J. Rial, la incorporación del referéndum en la Constitución del año 1967 no tenía tanto una clara fundamentación desde la jurisprudencia constitucional, sino que más bien ella obedeció a razonamientos políticos bien definidos: *“la vieja tradición batllista había promovido el referéndum para que el titular del Poder Ejecutivo pudiese recurrir directamente a un mecanismo*

plebiscitario para imponerse a un parlamento más o menos díscolo. No aparecen claras las motivaciones para su implantación en 1966. Lo cierto es que se trataba de un artículo olvidado.-...La corte además fue pensada como organismo que tenía jurisdicción en aspectos electorales, teniendo por actores a los partidos. No se había previsto la eventualidad de tratar con un movimiento social” (Rial, 1989).

Tales mecanismos entonces, denominados desde el Derecho Constitucional como “actos de votación no electorales” son para la organización republicana en el Uruguay, vías de ejercicio directo de la soberanía por parte del cuerpo electoral. Allí cuando la Constitución dice: “su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución”, se están distinguiendo claramente las diferentes instancias para el ejercicio de la soberanía.

Repasando los temas que integraron la “agenda plebiscitaria”, la materia puesta a consideración, se observa que ninguna instancia particular le resta trascendencia al conjunto puesto que todos y cada uno de los temas expresaron en su momento debates cruciales que cortaban limpiamente las esferas políticas, sociales, sindicales, empresariales y gremiales del país.

Los temas van desde el retiro de la intervención estatal en áreas estratégicas de la economía y la sociedad, pasando por la regulación de los plazos en la relación entre empleados y empleadores, la cuestión de amnistía a los militares, la homologación de la autonomía financiera para uno de los poderes del Estado, la dotación de recursos para los sistemas de enseñanza pública, jubilaciones o pensiones.

Por otra parte, el uso que se ha hecho de estos recursos por parte de actores propiamente sociales como sindicatos, gremios de jubilados o de estudiantes, está demarcando otra dimensión de la propuesta. La activación de los mecanismos referidos ha sido prioritaria para llevar a cabo modificaciones, rechazos a leyes o incluso propuestas de mayor alcance (constitucionales por ejemplo), desde actores que no son estrictamente políticos, o que no se encuadran dentro de la participación en partidos políticos.

Se instaló a lo largo de toda la década una “recurrencia plebiscitaria” que se constituyó, mal que le pese a las instituciones clásicas de la democracia representativa, como camino predilecto de participación para amplios sectores organizados de la sociedad. Aunado a esto último, es clara la presencia en ciertos momentos específicos del período de una especie de desobediencia civil por parte de la ciudadanía al rechazar o refrendar según el caso, opciones que desde la generalidad del sistema político contaban con un aval que llegado el momento de la decisión eran colocadas “fuera de juego” por parte de las voluntades sufragantes.

La idea desarrollada por el sociólogo Alfredo Errandonea acerca de la “funcionalidad” de los mecanismos de este tipo, de su traspaso como forma de interponer temas en el debate social y político desde una exclusiva consideración partidaria hacia la posibilidad siempre latente en manos de actores no partidarios de activar la democracia directa, es la que subyace a esta delimitación del objeto.

En efecto, mientras que a lo largo de casi todo el pasado siglo los plebiscitos fueron instrumentos propios para la resolución de conflictos entre los partidos políticos, siendo mecanismos provenientes “de arriba hacia abajo”, a partir de la década de los noventa esa situación se ve trastocada. La funcionalidad de los plebiscitos cambia para pasar a ser instrumentos en manos de actores sociales en su relación de oposición-propuesta para con el poder político y con los partidos específicamente.

El recorrido se invierte entonces y pasa a ser “de abajo hacia arriba”. Esa modificación fundamental advertida por Errandonea será, vista la perspectiva de un período que en tema de referéndum y plebiscitos aún continúa, la regularidad más importante para comprender la inserción de los actores sociales más diversos en las arenas de la “política grande”.

“Funcionalidades” y “efectos” de los mecanismos

Ciertas características del proceso que enmarca la activación de mecanismos de democracia directa durante la década de los noventa nos aportan elementos con que pensar acerca de una relevancia empírica del objeto, constatando tanto la frecuencia con que se ha recurrido a tales mecanismos durante el

período señalado, como así también los temas que integran esa “agenda plebiscitaria”, de verdadera trascendencia dados los contextos de reestructuración económica y política propios del período 1989-2003.

Como afirma Errandonea en su enfoque acerca de los mecanismos de democracia directa y sus funciones con respecto al sistema político uruguayo durante todo el siglo XX: *“lo cierto es que el mecanismo normal de legitimación de la Constitución uruguaya es el plebiscito...-Por lo pronto, toda vez que los actores políticos sintieron la necesidad de realizar correcciones a la ecuación en que se concreta el funcionamiento político en función de la correlación de fuerzas de la coyuntura, propiciaron reformas constitucionales que las plasmaran mediante el acuerdo inter-partidario que le confiriera el suficiente apoyo político en cada caso”* (Errandonea, 1994a; 36).

Precisamente, una porción de relevancia del tema surge al constatar que los mecanismos de democracia directa en esta última década han pasado a representar fórmulas “contestatarias” mediante las cuales ciertos actores corporativos o gremiales justamente “interponen” ciertos temas al conjunto del sistema político. Es decir entonces que se constata una modificación, un cierto dinamismo en la utilización de los institutos, precisamente en un contexto que se caracteriza por la estabilidad y el gradualismo casi para todas sus manifestaciones, políticas y no políticas. La propia sociedad, desglosada en sus distintos actores colectivos o movimientos demandantes, encontró en ese ámbito los elementos con los cuales interponer -en una extraña adecuación del término, de naturaleza jurídica, a esta problemática principalmente social- sus demandas y proyectos propios en el debate público.

Por su parte, el abordaje desde la Ciencia Política ha privilegiado otros puntos de análisis, principalmente centrados en los efectos de las decisiones plebiscitarias sobre el sistema político, sobre el sistema de partidos, o incluso en los marcos jurídicos constitucionales que regulan los mecanismos. Se privilegia el efecto resultado de las consultas sobre variables que son estrictamente políticas por sobre los mecanismos en tanto proceso de formación de debate y participación, dado el intento de determinados actores -principalmente sociales- por colocar a decisión un tema definido como trascendente.

Además de ello, la asiduidad con que se han activado los mecanismos está atestiguando acerca de la relevancia depositada en las arenas de la democracia directa para expedirse sobre temas y coyunturas en los que la democracia representativa no colma las expectativas de la ciudadanía en cuanto a su resolución. Y si se enmarca ese proceso teniendo en cuenta el precedente dado por el período de doce años de gobierno de facto, lo que resalta entonces son ciertos aspectos útiles para identificar los canales en los cuales el sistema político, por un lado, y la sociedad, por otro, comprenden sus capacidades de propuesta o de resolución en coyunturas determinadas.

Las etapas y los tramos que temporalmente puedan ser definidos a partir de criterios como la naturaleza, iniciativa y resultados de los plebiscitos y referéndum, abren además para el objeto de estudio una preocupación de corte histórico. ¿Por qué ocurre tal grado de concentración de procesos e instancias en este período de estudio? Finalmente, existe actualmente un contexto regional que permite la investigación de la democracia directa en la medida que han habido ejemplos en los cuales actores sociales activan este tipo de mecanismos para someter a la decisión de la ciudadanía, temáticas diversas. Uno de estos ejemplos fue el referéndum sobre el uso de armas en Brasil, llevado a cabo en octubre de 2005. Recientemente se resolvió en Perú dar cabida a una iniciativa ciudadana para decidir sobre el Tratado de Libre Comercio que ese país negoció con Estados Unidos.

En base a estos elementos la bibliografía que ha profundizado acerca del objeto descrito puede agruparse en torno a dos criterios. El primero indica el enfoque de los mecanismos de democracia directa en tanto sucesión de instancias a lo largo del siglo y que remarca fuertemente su relevancia en términos tanto de la legitimidad que los mismos proveen como de la participación que canalizan.

El segundo prioriza instancias en particular, un tema y una coyuntura que se dirime a través de la activación plebiscitaria y que remarca principalmente los resultados más tangibles (en tanto efectos) de la decisión ya tomada, a nivel del sistema de partidos, del sistema político en su conjunto y sus instituciones más importantes.

El primer criterio ha logrado ordenar claramente las características de los mecanismos según su naturaleza y las vías de activación que condujeron a esas instancias, logrando situar y definir períodos de acuerdo a esos elementos. Dicho criterio ha sido abonado principalmente desde la Sociología Política.

El otro criterio que debe ser identificado ha sido tratado preferentemente desde la Ciencia Política, centrado básicamente en aspectos tales como los efectos sobre el sistema de partidos, el marco institucional y las reglas del juego democrático. De todas formas esto no supone que la perspectiva sociológica no enfoque procesos específicos puesto que también existen estudios de procesos puntuales de referéndum o plebiscitos que le son propios.

Como ya se ha mencionado, resulta ineludible como antecedente el análisis de Errandonea (1994a) acerca del cambio de “función” de los mecanismos de democracia directa a partir del año 1989, partiendo de una serie de características muy precisas para ese período en relación a las etapas anteriores en que los plebiscitos eran mecanismos propios del sistema de partidos para resolver el acceso a la competencia política. Errandonea propone una periodización con tres etapas a distinguir: un primer período en el cual los plebiscitos cubrían esa función originaria, caracterizada por ser iniciativas que surgen desde el propio sistema político, que va desde 1917 hasta 1942.

Un segundo período desde 1946 hasta 1971 está pautado bajo la misma lógica, surgida desde las cúpulas pero con un menor carácter excluyente en los propósitos políticos de las reformas plebiscitadas. Ello reforzado en tanto todas las propuestas “victoriosas” presentaban un acuerdo político entre diferentes grupos de los partidos que hacía factible, en un contexto de marcada dependencia de los electorados respecto a los partidos, una convocatoria amplia de homologación de dicho pacto o acuerdo.

Finalmente, un tercer período está pautado cuando los mecanismos de esta índole comienzan a ser de recurrencia por parte de otros actores que no son exclusivamente los partidos. Errandonea menciona que ese período expresa de alguna forma otro proceso de más largo aliento que es la paulatina pérdida por parte de los partidos de aquellos electorados

“cautivos”, y que define esta última etapa como “rebelión del electorado”. Tanto por el resultado del plebiscito constitucional de 1980 como por las sucesivas propuestas y activaciones subsiguientes, la recurrencia a decisiones de carácter plebiscitario surge no ya como una exclusiva de las cúpulas partidarias sino por un poder propositivo que acentuadamente va mostrando la sociedad: *“plebiscitos y referéndums, en este último período, han pasado a ser un instrumento contestatario al alcance de mayorías inorgánicas del cuerpo electoral contra acuerdos políticos mayoritarios dentro del sistema, en lugar de un instrumento de éste para legitimar decisiones de cambios institucionales”* (Errandonea, 1994a; 38).

Convocatorias a plebiscitos y referéndum en la década de los noventa

El repaso de las características de cada proceso puntual de convocatoria a plebiscito o referéndum se vuelve necesario antes de abordar en conjunto el período temporal definido (Ver Cuadro N° 4, *Plebiscitos, Referéndum y Pre-Referéndum, 1989-2004*).

El primer proceso se da a partir de la impugnación de cuatro artículos de la Ley N° 15.848 (“de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado”) que culminó en la convocatoria del cuerpo electoral el 16 de abril de 1989. Dicho proceso se inició con la constitución en el año 1987 de una Comisión Nacional Pro-Referéndum, que luego se reprodujo a nivel departamental y local para hacer operativa la recolección de firmas del 25% del padrón de habilitados necesarias para hacer efectivo el procedimiento. *“En pocos días se habían formado alrededor de 300 comisiones vecinales a imagen y semejanza de la Comisión Nacional; 260 en Montevideo, una en cada una de las 18 capitales departamentales y numerosas comisiones en diversas localidades del interior del país”* (Pérez Pérez, 1988).

El primer plebiscito constitucional también se llevó a cabo en el año 1989, en simultáneo con las elecciones nacionales; fue presentado en el Parlamento por organizaciones de jubilados que juntaron firmas por el 10% del padrón de habilitados. La propuesta concreta estaba referida a la modificación del artículo 67 de la Constitución, consignándose en un agregado la disposición a que los ajustes de las jubilaciones y pensiones no podrían ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y que se efectuarían en las mismas

oportunidades en que se produjeran los ajustes salariales en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central.

En el año 1992 se llevó a cabo el Referéndum sobre la Ley N° 16.211 conocida como “Ley de Empresas Públicas”. Dicha ley fue aprobada en el Parlamento el 1° de octubre de 1991: teniendo en cuenta que la primera de las instancias pre-referéndum se llevó a cabo el 5 de julio de 1992 y la segunda al cumplirse el año de aprobada la ley, y que el referéndum propiamente dicho -con comparecencia obligatoria y no voluntaria como en las instancias previas- se produjo el 13 de diciembre de 1992, el proceso en su conjunto insumió catorce meses.

En el año 1994 se suceden en un período de cuatro escasos meses tres plebiscitos para someter a la decisión ciudadana diferentes propuestas de reformas a la carta constitucional vigente. Son los procesos conocidos como la “mini-reforma”, el plebiscito de los jubilados y el plebiscito de la Enseñanza Pública.

Con respecto a la denominada “mini-reforma”, se convocó al cuerpo electoral a expresarse acerca de una serie de modificaciones en el sistema electoral vigente hasta ese momento: dichas modificaciones establecían básicamente la posibilidad del “voto cruzado” entre los lemas, la reducción del número de ediles, el estipendio de los mismos y el establecimiento de juntas locales a nivel departamental.

Según afirma Errandonea en relación a esta instancia particular, “...el anterior rol de los plebiscitos de homologador de acuerdos entre dirigencias partidarias, recibió su tiro de gracia en la consulta mediante la cual todos los grandes sectores políticos acordaron modificar la Constitución para permitir el llamado “voto cruzado” (a distinto lema en elecciones nacionales y municipales). Fue suficiente que se plantearan dudas sobre el alcance de una disposición ajena a su propósito puntual, que podía desamparar al sistema jubilatorio público de la garantía constitucional de su naturaleza estatal, en un ambiente en que gran parte del personal político siguió manejando de este tipo de soluciones para el problema de la seguridad social pese a la resistencia reiteradamente manifiesta de la gran mayoría del cuerpo electoral, para movilizar rápidamente una desconfianza abierta y generalizada hacia las dirigencia político-partidarias, que trocó en muy minoritaria la tendencia afirmativa que las encuestas anticipaban diez días antes” (Errandonea, 1994b: 62).

Cuadro 4 - Plebiscitos, Referéndum y Pre-Referéndum (1989-2004)

<i>Fecha y Tipo de Procedimiento</i>	<i>Propuesta</i>	<i>Mecanismo de Activación</i>	<i>Resultado</i>
16/ 04 / 1989 Referéndum	Derogación Parcial de la «Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado»	Iniciativa Popular Recolección de Firmas.	Cantidad insuficiente de Votos. Confirmación de la Ley.
26/ 11 / 1989 Plebiscito.	Reajuste de Pensiones y Jubilaciones según el Índice Medio de Salarios.	Iniciativa Popular Recolección de Firmas.	Reforma Constitucional Aprobada.
13/ 12 / 1992 Referéndum	Derogación Parcial de la Ley de «Empresas Públicas»	Iniciativa Popular Recolección de Firmas.	Cantidad suficiente de Votos. Derogación Parcial de la ley.
28/ 08 / 1994 Plebiscito	Voto «Cruzado» Remuneración a Ediles	Leyes Constitucionales.	Cantidad Insuficiente de Votos Reforma No aprobada
27/ 11 / 1994 Plebiscito	Derogación de cambios introducidos por la Rendición de Cuentas en materia de Seguridad Social y prohibición futura de modificaciones por dicha vía.	Iniciativa Popular Recolección de Firmas.	Cantidad Suficiente de Votos. Reforma Aprobada.
27/11/94 Plebiscito	Disposición de otorgar 27% del Presupuesto para Educación Pública	Iniciativa Popular. Recolección de Firmas	Cantidad Insuficiente de Votos. Reforma No Aprobada
8 / 12 / 1996 Plebiscito	Candidatura Única por Partido Elecciones internas. Elección presidencial a dos vueltas. Separación en el tiempo de comicios nacionales y municipales.	Iniciativa Parlamentaria	Cantidad suficiente de votos. Reforma aprobada
8/3/1998 Pre-Referéndum	Derogación de la Ley N° 16.832, que crea el Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional	Iniciativa Popular. Recolección de firmas.	Cantidad insuficiente de adhesiones. No se activa el mecanismo.
20/9/1998 Pre-Referéndum	Derogación del Art. N° 29 de la Ley N° 16.906 (Ley de Inversiones) 1ª convocatoria	Iniciativa Popular. Recolección de firmas.	Cantidad insuficiente de adhesiones. No se activa el mecanismo.
7/1/1999 Pre-Referéndum	Derogación del Art. N° 29 de la Ley N° 16.906 (Ley de Inversiones) 2ª convocatoria	Iniciativa Popular. Recolección de firmas.	Cantidad insuficiente de adhesiones. No se activa el mecanismo.
31/10/1999 Plebiscito	Autonomía Financiera para el Poder Judicial.	Iniciativa Popular. Recolección de firmas.	Cantidad insuficiente de votos. Reformas no aprobadas.
31/10/1999 Plebiscito	Abandono de cargos públicos un año antes de elecciones.	Iniciativa Parlamentaria	
18/2/2001 Pre-Referéndum	Derogación Parcial de la Ley N° 17.243 (1ª Ley de Urgencia)	Iniciativa Popular. Recolección de firmas.	Cantidad insuficiente de adhesiones. No se activa el mecanismo
07/12/2003 Referéndum	Derogación Ley de ANCAP	Iniciativa Popular. Recolección de firmas.	Cantidad suficiente de votos. Se deroga la Ley.
31/10/2004 Plebiscito	Reforma constitucional que considera al agua como derecho humano y prohíbe su privatización.	Iniciativa Popular. Recolección de firmas.	Cantidad suficiente de votos. Reforma de la Constitución aprobada.

Fuente: elaboración propia.

En las elecciones nacionales de ese mismo año se plebiscitaron los otros dos proyectos de reforma constitucional: uno referido nuevamente a la seguridad social y otro referido a la dotación presupuestal de la enseñanza pública. Ambos proyectos fueron presentados por la iniciativa popular, presentándose en cada caso firmas por el equivalente al 10% de los inscriptos en el padrón electoral.

La propuesta relacionada al presupuesto educativo agregaba incisos a los artículos 214, 215 y 220 de la Constitución, mediante los cuales se establecía la disposición de adjudicarlo a los rubros de la educación pública el 27% del presupuesto nacional. La relacionada a la seguridad social, por su parte, modificaba mediante aplicación retroactiva el proyecto de rendición de cuentas con que el Poder Ejecutivo había introducido modificaciones en materia de seguridad social. Se establecía entonces la derogación de tales artículos y además la prohibición futura de introducir cualquier tipo de modificaciones en esa materia mediante la vía de leyes de presupuesto o rendición de cuentas.

En ese mismo año se llevó adelante un proceso de recolección de firmas que finalmente no logró alcanzar la cantidad exigida constitucionalmente para plebiscitarse; el proyecto fue impulsado principalmente por los sindicatos de la Compañía del Gas y PLUNA (la aerolínea nacional) para colocar en la Constitución la prohibición expresa de enajenar activos de empresas estatales (privatizar) así como de consagrar la participación de los colectivos de trabajadores en ese tipo de decisiones, no alcanzó la cantidad de rúbricas necesarias.

La propuesta concreta de reforma consistía en el agregado de una cláusula interpretativa del artículo N° 168 en sus numerales 24, 188 y 204, por el cual “...*la Administración Central, las Intendencias Municipales (...), los entes autónomos, los servicios descentralizados y las personas públicas no estatales así como todas sus dependencias y unidades ejecutoras, deberán realizar por sí, en forma directa por medio de sus servicios, todas las actividades que constituyan el cumplimiento de los cometidos que preceptivamente les asignen la Constitución y las Leyes*”²⁴⁰.

Durante el año 1998 se llevaron a cabo dos procesos para instalar mediante sendos referéndum, la posibilidad de derogar disposiciones

contenidas en leyes. Ambos procesos no lograron activar en las respectivas instancias previas el recurso de referéndum propiamente dicho.

Por un lado se llevó adelante por parte del sindicato AUTE (de la empresa pública de energía eléctrica UTE), en conjunción con el PIT-CNT (la central de trabajadores) y con FUCVAM (federación de cooperativas de vivienda), un proceso por el cual se intentó derogar la Ley N° 16.832 (“Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional”). En las instancias pre-referéndum previstas no se alcanzó el mínimo exigido constitucionalmente de 25% del padrón de habilitados y por lo tanto no se instaló el recurso mediante el cual la comparecencia ciudadana hubiese sido obligatoria.

El otro referéndum procuró derogar el artículo 29° de la Ley 16.906 (de “Fomento a las Inversiones”): este artículo puntualmente considerado reducía de diez a dos años el período durante el cual los trabajadores pueden establecer sus reclamaciones a los empleadores por adeudos resultantes de su vínculo laboral.⁴¹

Este proceso fue impulsado por una serie de sindicatos considerados “radicales” a la interna de la central sindical, y por más que la disposición estaba referida puntualmente a los derechos generados por la contratación de trabajo -básicamente reclamos salariales- no fue apoyado por la Mesa Representativa ni por el Secretariado del PIT-CNT.

Tales sindicatos entonces quedaron en libertad de acción para promover el recurso librados al influjo de sus propios recursos. Los sindicatos referidos fueron el sindicato de taxistas y telefonistas (SUATT), el sindicato de los obreros gráficos (SAG), de los funcionarios de UTU -la Universidad del Trabajo del Uruguay- (AFUTU), de Cristalerías del Uruguay, el sindicato de la pesca (SUNTMA), de la salud (FUS) y los funcionarios de la Universidad de la República (AFFUR).

En las elecciones nacionales del 31 de octubre de 1999 se decidieron dos proyectos de reforma constitucional mediante plebiscito. Ambos surgieron desde la activación parlamentaria y ninguno logró la exigencia constitucional y por lo tanto no se hicieron efectivas las modificaciones que planteaban.

Uno de los proyectos estaba referido a efectivizar la autonomía financiera del Poder Judicial, modificando el artículo 239 de la Constitución. La modificatoria establecía que fuese la Suprema Corte de Justicia la que elaborase los proyectos de presupuesto para el Poder Judicial, dejando al Poder Legislativo solamente la atribución de pronunciarse acerca de los montos globales de tales proyectos. Los actores que impulsaron este proyecto fueron principalmente los diferentes gremios vinculados al Poder Judicial: la Asociación de Funcionarios (AFJU), de Magistrados, de Actuarios, de defensores de oficio.

El otro proyecto fue impulsado por el partido político “Nuevo Espacio” y estaba referido a los plazos para que ex directores de entes o empresas del Estado pudiesen postularse a cargos electivos: la modificación estaba referida al artículo 201 de la Constitución, estableciendo que los directores debían renunciar a sus cargos públicos con doce meses de antelación a las elecciones nacionales en caso de que se postularan a cargos electivos.

Ambas propuestas fueron activadas con el aval de la firma de legisladores, mediante el mecanismo de reforma denominado “Declaración de Leyes Constitucionales”, (Artículo 331 apartado B de la Constitución), que permite someter a decisión ciudadana aquellas iniciativas que reúnan las firmas de dos quintos de los componentes de la Asamblea General.

Ese año también se llevó a cabo una recolección de firmas por parte de una confluencia de diversos actores y organizaciones sociales nucleados en la “Comisión Nacional en defensa de los principios de la Seguridad Social”, con el propósito de derogar la ley de Administración de Fondos de Ahorros Previsionales, que implantó una reforma sustancial de la Seguridad Social creando precisamente las administradoras privadas o AFAP.

Luego de la tarea de recolección de las firmas (se debían entregar firmas por el 10% del padrón de habilitados), que se llevó a cabo durante los últimos meses de 1998 y los primeros de 1999, la Comisión entregó a la Corte una cifra de firmas que según los participantes de la misma superaban las 300 mil firmas.

Las firmas que se requerían para activar definitivamente el plebiscito eran, según hizo saber la propia Corte Electoral, 241.327. Una vez entregadas las rúbricas en el plazo previsto (seis meses antes de las elecciones) se descontaba por parte de todos los actores de relevancia - políticos, medios de prensa, la propia Comisión- que un nuevo plebiscito estaba activado. Sin embargo, el proceso de conteo y depuración de las rúbricas llevado a cabo por la Corte Electoral generó que finalmente las firmas entregadas no alcanzasen para activar el plebiscito⁴².

En el mes de febrero del año 2001 se activó el mecanismo de referéndum que procuró la impugnación de 13 artículos de la Ley N° 17.243, conocida como “Ley de Urgencia I”. Dicha ley fue enviada al Parlamento con declaración de “urgente declaración”, lo que le pautaba plazos mucho más acotados para su debate y resolución a las Cámaras⁴³.

Los contenidos de la Ley en su articulado atendían una diversidad muy grande de temas; desde el fomento a la inversión mediante exenciones impositivas hasta medidas de reactivación para el sector agropecuario.

Un grupo de sindicatos, entre los cuales se encontraba la Unión Ferroviaria, el sindicato portuario y el de la cooperativa lechera CONAPROLE, realizaron una convocatoria a una Comisión pro-referéndum para derogar trece artículos de dicha ley.

Los artículos estaban referidos específicamente a la licitación de la Terminal de Contenedores del Puerto de Montevideo, al uso de las vías férreas por parte de agentes privados, a la representación del Estado en la Mesa Directiva de CONAPROLE y a otras disposiciones referidas a las AFAPs. El camino adoptado por la Comisión fue el de presentar una cierta cantidad de firmas para activar una instancia pre-referéndum única, en la cual, con adhesión voluntaria, se debían alcanzar adhesiones por el 25% del padrón de habilitados.

El camino de interposición adoptado por la Comisión de Defensa de ANCAP para derogar la Ley N° 17.448 (“Ley de Asociación de ANCAP”) fue el de activar un referéndum mediante la presentación de firmas por el 25% del padrón de habilitados. Esa tarea desarrollada a lo largo de todo el año 2003 culminó en la convocatoria del 7 de diciembre del mismo año que finalmente derogó la citada ley.

Los resultados del Plebiscito del Agua

Los resultados del plebiscito para decidir sobre la reforma constitucional del agua, muestran la continuidad que existe entre este proceso en particular con relación a los anteriores mecanismos ya mencionados de toda la década de los noventa. En el departamento de Río Negro se registró el mayor porcentaje de adhesión a nivel nacional, con casi 10 puntos porcentuales por sobre la media nacional de adhesiones (Cuadro 5).

Cuadro 5 – Votos del Plebiscito del Agua por departamento

Departamento	Votos	% sobre votos emitidos
Artigas	30.198	59,69
Canelones	205.468	67,51
Cerro Largo	40.885	67,3
Colonia	62.252	70,28
Durazno	22.828	53,95
Flores	7.889	41,4
Florida	26.941	52,82
Lavalleja	20.374	44,26
Maldonado	50.066	51
Montevideo	637.199	69,09
Paysandú	54.275	70,08
Río Negro	26.771	74,77
Rivera	34.022	47,96
Rocha	35.968	68,93
Salto	48.964	60,15
San José	35.468	51,85
Soriano	42.232	69,07
Tacuarembó	39.190	60,12
Treinta y Tres	19.816	56,93
TOTAL	1.440.006	64,61

Fuente: Corte Electoral (<http://www.corteelectoral.gub.uy>)

Este dato es una continuidad del comportamiento de los departamentos del litoral oeste del país (Río Negro incluido) con respecto al apoyo ciudadano a plebiscitos y referéndum. Estos departamentos (Paysandú, Salto, Río Negro, Soriano, Colonia y Artigas) presentaron a lo largo de toda la década de los '90 y en los primeros años de este siglo, indicios de una participación ciudadana importante en diversas temáticas convocadas a partir de un interés "nacional"⁴⁴.

Estos departamentos registraron mayor nivel de adhesiones que Montevideo, desde donde trabajó principalmente la CNDAV las actividades de difusión, y que Maldonado, donde la experiencia privatizadora había avanzado más en la cobertura de los servicios de agua y saneamiento.

Se debe tener en cuenta que los altos niveles relativos de adhesión que presentan estos departamentos, son adhesiones a procesos desafiantes a los gobiernos de cada momento dado, ya que en su gran mayoría estos mecanismos se interpusieron por la vía de la iniciativa popular. Este comportamiento manifiesta la pérdida de calidad de vida, la desindustrialización, el cierre de fuentes de trabajo y la liquidación de actividades productivas que la década de los noventa ambientó con particular fuerza en la región litoral oeste del país.

Un escalón por debajo de los departamentos del litoral oeste, se encuentran los departamentos de Montevideo y Canelones. En este último, el comportamiento "esperado" de su población -si se miran los anteriores plebiscitos y referéndum- se vió finalmente confirmado ya que tuvo un nivel similar al de Montevideo. Por otra parte, era a Canelones donde se pretendía trasladar la experiencia privatizadora de Maldonado y desde donde surgió la idea de hacer una reforma constitucional sobre el agua, el nivel de adhesión fue importante.

El comportamiento de Maldonado sí es llamativo, ya que fue allí donde la experiencia privatizadora se aplicó efectivamente por un lapso importante de tiempo. Su nivel de adhesión es relativamente bajo con respecto a otros departamentos. Es bajo también respecto a los comportamientos que registra el mismo Maldonado en otras consultas, donde tendía a asimilarse al comportamiento de Montevideo y Canelones. De todas

formas, la cantidad registrada (51%) indica que en el departamento considerado de manera aislada, hubieron más voluntades contrarias a la privatización que a favor de ella.

Otra continuidad que es posible detectar refiere a los departamentos que registraron menor cantidad de adhesiones, que también son básicamente los mismos que a lo largo de todo el período 1989-2003 expresaron mayor reticencia a adherir en estas consultas a la ciudadanía. Estos departamentos son Lavalleja, Flores y Rivera, que adhirieron -en líneas generales- más de 10 puntos por debajo de la media nacional.

Notas

- 39 El presente estudio fue desarrollado con el título “Mecanismos de democracia directa en la década de consolidación democrática; Uruguay 1989-2001” en el marco del Taller de Investigación de Sociología Política (2001) bajo la supervisión de los docentes Miguel Serna y Rafael Paternain, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- 40 Texto del proyecto de Reforma Constitucional.
- 41 El artículo disponía que: “Las acciones originadas en las relaciones de trabajo prescriben al año, a partir del día siguiente a aquél en que haya cesado la relación laboral en que se fundan. La audiencia de tentativa de conciliación, con presencia del citante, interrumpirá la prescripción, siempre que sea seguida de demanda judicial interpuesta dentro de los treinta días calendario siguientes a la fecha del acta o del testimonio de la no comparecencia del citado. *En ningún caso podrán reclamarse créditos o prestaciones laborales que se hubieren hecho exigibles con más de dos años de anticipación a la fecha en que se presente la demanda judicial correspondiente.* Las disposiciones anteriores serán aplicables a los créditos o prestaciones existentes a la fecha de promulgación de la presente ley, salvo que en un plazo de sesenta días calendario contados a partir de la mencionada fecha se hubiere presentado demanda judicial válida” (cursiva nuestra).
- 42 La tarea de verificación y control de la cantidad y validez de las firmas llevada a cabo por los funcionarios de la Corte Electoral arrojó como resultado la eliminación de 77.079 firmas por diversos motivos. El papel jugado por la Corte Electoral había sido en todas las instancias anteriores, secundario por el hecho de no ser determinante en la resolución final de cada una de las mismas. Tal vez el proceso en el que mayor incidencia ejerció fue en el referéndum contra la Ley de Caducidad, en la tarea de recuento y validación de las firmas presentadas por la Comisión Nacional pro-referéndum. Sin embargo, tal como se desprende de la afirmación de Rial (1989) consignada en la mención del capítulo 1 acerca de la razón de ser del artículo que consagra el recurso de referéndum, el organismo árbitro de ese tipo de contiendas, la Corte Electoral, no cuenta estatutariamente ni tampoco políticamente con los elementos para tratar con movimientos sociales cuando interponen algún tipo de mecanismo de democracia directa. La relación que se entabla cuando diversos actores de la sociedad interponen este tipo de mecanismos con la Corte Electoral, efectivamente

no está prevista en el espíritu del artículo que instaura el referéndum ni en la propia Constitución: no está previsto que la Corte Electoral deba tratar con demandas provenientes de actores sociales. Ante lo actuado por la Corte Electoral en ese proceso de recolección de firmas, la Comisión, a través de sus asesores legales, decidió apelar la decisión y recusar a aquellos ministros que tomaron la decisión de desestimar el recurso. La prueba más gráfica de esa “relación inexistente” fue dada por el propio Ministro de la Corte Electoral Rodolfo González Risotto en una entrevista radial: “...la recusación no existe en materia de Corte Electoral. Es totalmente absurdo.(...) no corresponde la recusación de los ministros ni en este ni en ningún caso: lo que corresponde es el juicio político. Si alguien está disconforme por una razón, procede por juicio político, pero en modo alguno recusar algo.(...)- El constituyente, que es sabio, no previó la recusación porque si no los ministros partidarios, que representan a partidos políticos, iban a ser permanentemente recusados” (1989).

- 43 De acuerdo a lo establecido por el Artículo 168, numeral 7 de la Constitución, la Cámara que reciba el Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo dispone de 45 días para considerarlo, luego de los cuales se declara automáticamente aprobado de hecho, en la forma en la que fue presentado por el Ejecutivo. La segunda Cámara dispone de 30 días para considerarlo, pasados los cuales de no haberse resuelto su rechazo o aprobación, se declara automáticamente aprobado.
- 44El análisis de la información estadística de los plebiscitos y referéndum desde el año 1980 hasta el 2003 se realizó en el marco de la investigación para la Tesis de Grado antes mencionada. Las líneas de análisis presentadas aquí sobre el resultados del plebiscito del agua se enmarcan en ese estudio y como se verá, continúa con tendencias concretas de las respuestas departamentales a este tipo de consultas, tanto a los llamados “receptivos” como a los “reticentes”.

Bibliografía

- Errrandonea, Alfredo, (1994a) “El cambio de función de plebiscitos y referéndums en el sistema político uruguayo”. En Revista de Ciencias Sociales N° 10- Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Errrandonea, Alfredo, (1994b) “El sistema político uruguayo”, La República, Montevideo.

IIDH-CAPEL, (1989), “El referéndum uruguayo del 16 de abril de 1989”, IIDH, Costa Rica.

Mazzei-Prat, (1988), “El movimiento pro-referéndum en Uruguay, 1986-1987” en Revista de Ciencias Sociales N° 4, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo

Pérez Pérez, s/d, IELSUR, (1988), citado en Mazzei-Prat, “El movimiento pro-referéndum en Uruguay, 1986-1987”, Revista de Ciencias Sociales N° 4, Fondo de Cultura Universitaria, Montevideo.

Valdomir, Sebastián, (2003), “Las vías de rechazo a las privatizaciones. Un repaso a los mecanismos de democracia directa en la década de los '90” en “Repensar el estado”, REDES-AT, Uruguay Sustentable, Casa Bertolt Brecht, Montevideo.

VII

una historia de la CNDAV

Carlos Santos y Verónica Iglesias⁴⁵

Es muy difícil hacer una descripción histórica de un proceso social tan rico como el que dió origen a la CNDAV en Uruguay. Una advertencia preliminar es que -dada la cantidad de actores involucrados- es probable que otras tantas historias como esta pueden ser escritas desde diferentes perspectivas a la que planteamos aquí. Nuestro foco estará centrado en la manera en que se desplegó esa red de vínculos que posibilitó la consolidación de la CNDAV y el posterior triunfo en el plebiscito del 31 de octubre de 2004.

Otra de las advertencias tiene que ver con nuestro punto de partida disciplinar. Es muy complejo para quienes partimos desde un enfoque antropológico diferenciar entre las trayectorias de las personas que integran o representan determinadas organizaciones sociales con las trayectorias de las propias organizaciones, sobre todo cuando nos referimos a esas “nuevas” formas sociales, de base y con una fuerte definición territorial.

En el nodo central de la CNDAV coincidieron diferentes organizaciones:

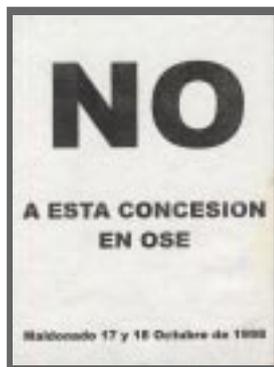
- 1) La “*Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando*” (CDASCOP), una organización de vecinos de la zona que presentó el mayor crecimiento urbano en la historia del país, en el área metropolitana de Montevideo, nucleados por las dificultades en el acceso a los servicios básicos.
- 2) La “*Federación de Funcionarios de las Obras Sanitarias del Estado*” (FFOSE), sindicato de los trabajadores de la empresa estatal de agua y saneamiento.

- 3) La “*Liga de Fomento de Manantiales*” (LFM) organización vecinal de Maldonado, precisamente de una de las regiones de aquel departamento en la que se habían privatizado los servicios públicos de agua y saneamiento.
- 4) La “*Red de Ecología Social - Amigos de la Tierra*” (REDES-AT) organización no gubernamental ambientalista, sobre todo a través del programa “*Uruguay Sustentable*”.

Veremos, ensayando un enfoque *procesualista* (Lewellen, 1992), al seguir las trayectorias de las personas y de las organizaciones a las que representan, se producen diferentes cruces, cuyo resultado será el fortalecimiento de los vínculos al interior de este “nodo”, el que será referido en diferentes oportunidades por alguno de los informantes como los “fundadores” de la Comisión.

En una primera etapa, trataremos de ver cómo se tejieron los vínculos entre este núcleo fundador, para entender luego la manera en que desarrolló el proceso de la CNDAV.

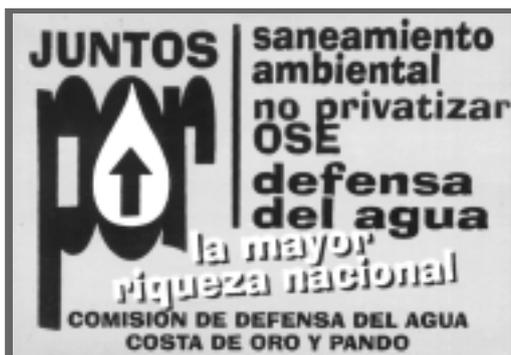
Tenemos que resaltar que ante los procesos de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento de Maldonado se registraron fuertes resistencias protagonizadas por la Liga de Fomento de Manantiales en 1993, ante la concesión a la empresa Aguas de la Costa al este del arroyo Maldonado, y en 1998 con el protagonismo de FFOSE -sobre todo de la filial Maldonado- ante el anuncio de la concesión a URAGUA, que comenzaría en el año 2000.



Volante de la 1° consulta popular sobre la privatización del agua realizada en Maldonado en 1998.

En 1998, por ejemplo, se había realizado una fuerte movilización a nivel departamental; “una movilización popular que involucró a todo el departamento, recogió 31 mil firmas y culminó con la presentación de sendos recursos ante la Suprema Corte de Justicia y la propia OSE. En octubre de 1998 31 mil ciudadanos de Maldonado votaron a favor de mantener el servicio en la jurisdicción de OSE: sólo 98 votaron a favor de tercerizar” (Pereira , 2002). Se trató de una consulta popular no vinculante realizada por organizaciones locales que claramente marcaban el camino que seguiría luego la lucha contra la extensión de la privatización.

Los vecinos de “la Costa”: el elemento germinal



*Lema de la CDASCOPE en sus
inicios en el año 2000*

En la Ciudad de la Costa aún quedan zonas que no cuentan con el servicio de agua potable. Muchas de las organizaciones vecinales se articularon en torno al reclamo de esos servicios para su zona. En el año 1997, en una de esas zonas se organizó un trabajo cooperativo para instalar el agua en el lugar en coordinación con OSE. Algunos de los protagonistas de esta organización fueron los trabajadores locales de OSE. La delegada de ese sector ante la FFOSE era una vecina del lugar que a su vez era trabajadora de la empresa estatal de agua: Adriana Marquisio.

Marquisio, quien a la postre sería una de las voceras más reconocidas de la CNDAV tiene la doble pertenencia a una organización local de

reclamo y defensa de un servicio público, así como de sindicalista. Incluso podría decirse que esta doble pertenencia se retroalimenta y es lo que le permite englobar en su discurso intereses que van más allá de la reivindicación gremial.

En octubre del año 2000 se convocó un plenario de organizaciones sociales de la Costa, desde donde surgió la Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando (CDASCOP), que llegó a involucrar a su vez a unas cuarenta organizaciones locales y a una gran cantidad de vecinos que participan a título individual.

Dentro de las organizaciones que se nuclearon originariamente en la CDASCOP encontramos a la filial de FFOSE de la Ciudad de la Costa y Pando, a REDES-Amigos de la Tierra, a CADEC -Centro Abierto de Estudios Culturales-, la Asociación de Guardavidas, la Asociación de Arquitectos, la Asociación de Jubilados de la Costa de Oro, la Comisión de Vecinos por la Contribución Inmobiliaria, la Intersocial de El Pinar y una serie de “Comisiones de Fomento” de la zona (Parques de Solymar, Montes de Solymar, Solymar Norte, San José de Carrasco Norte y Shangrilá).

En ese momento, la CDASCOP cubría las zonas de El Pinar, Solymar, San José de Carrasco y Shangrilá. La ciudad de Pando se encontraba representada por la filial de FFOSE.

Fue desde la CDASCOP que comenzó a articularse con los demás actores que luego darían lugar a la CNDAV, ante la amenaza de expansión de la privatización desde Maldonado al resto del país, siguiendo -precisamente- por el área metropolitana, a partir del compromiso firmado por el gobierno de Uruguay con el FMI en 2002 ⁴⁶.

En febrero de 2001, esa confluencia de organizaciones sociales de la Ciudad de la Costa se constituyó en la “Asociación Civil en Defensa del Consumidor de Agua y Saneamiento”, lo que hace que en diferentes documentos, proclamas y convocatorias aparezca como simplemente Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento.

Durante el año 2001 los vecinos de la Costa realizaron una serie de movilizaciones frente a las oficinas de la empresa estatal de agua en el

Departamento de Canelones (tanto en la Ciudad de la Costa como en la ciudad de Canelones), las cuales tuvieron la adhesión de los trabajadores de la empresa a través de paros parciales para acompañar las movilizaciones. Se realizaron también jornadas, encuentros y muestras en el Club Solymar.

Un año luego de creada, en octubre de 2001, la CDASCOP convocaba a defender “la mayor riqueza nacional”, el agua, al tiempo que incluía como demandas un “saneamiento ambiental” y “no privatizar OSE”.

La CDASCOP realiza sus reuniones en la Casa de la Cultura Comunitaria y desde sus comienzos plantea un frontal rechazo a la privatización de los servicios públicos, entre otras cosas por conocer la nefasta experiencia del Departamento de Maldonado.

Al mismo tiempo, los documentos y materiales de divulgación de la CDASCOP ya hacían referencia a la ausencia de políticas integrales de gestión de los recursos hídricos, señalando su trascendencia desde el punto de vista de la “soberanía nacional”, así como la necesidad de la participación social y la consideración del acceso al agua y el saneamiento como un “derecho” (CDASCOP, 2001).

Los propios documentos expresan además que la CDASCOP estaba tejiendo relaciones con otras organizaciones: el sindicato de OSE y organizaciones locales del departamento de Colonia, por un lado, y con ediles y vecinos de Maldonado por otro.

Los estatutos de la CDASCOP incluían los objetivos de la organización: defender el agua como recurso natural finito, promover un modelo de gestión con participación de consumidores y usuarios, bregar porque la gestión del agua sea estatal y se realice “anteponiendo las razones de orden social a las económicas”.

En diciembre de 2001 la CDASCOP presentó un proyecto alternativo de saneamiento para la Costa de Oro, elaborado por técnicos integrantes de la Comisión. El proyecto, que plantea costos económicos y ambientales muy inferiores a los propuestos por los organismos estatales para la zona, fue archivado por la administración 2000-2004, mientras que las actuales autoridades han anunciado su estudio junto a otras propuestas técnicas.

Los “trabajadores del agua”: la columna vertebral



Caudal: órgano oficial de comunicación de la FFOSE. Edición especial sobre la reforma del agua.

Una de las particularidades de FFOSE es su conformación a partir de filiales departamentales y la presencia en todo el país. Esta conformación fue la que verdaderamente dio un carácter nacional en el origen de la CNDAV.

En un documento del Secretariado Ejecutivo de FFOSE, fechado el 8 de julio de 2002, el sindicato planteaba algunas cuestiones estratégicas que orientarían el trabajo de la CNDAV de cara al plebiscito y aún hoy. Estas cuestiones en muchos momentos formaron parte del discurso central de la campaña; la dimensión ecológica del agua, la importancia de la participación social y -por supuesto- la gestión pública estatal de los servicios de agua y saneamiento (FFOSE, 2002).

Según el referido documento fue el propio sindicato el que llamó a los vecinos “a crear organismos permanentes que [luego] se autodenominaron Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento” ante la preocupación de la “enajenación del agua en Uruguay a las multinacionales”.

Dicho documento incluye la consideración de la defensa del agua

como un “derecho humano fundamental” así como la articulación de la defensa del agua en plataformas estructuradas en torno a los Foros Sociales Mundiales de Porto Alegre (2001 y 2002) así como otros eventos internacionales.

La visión del sindicato incluye un apartado sobre los efectos de las políticas de liberalización comercial (BM, FMI y Organización Mundial del Comercio) sobre los servicios y en particular del agua, así como una serie de informaciones sobre la disponibilidad y características de los recursos hídricos a escala planetaria.



Caudal: edición especial sobre el Día del Medio Ambiente, anunciando presentación de un libro de Uruguay Sustentable.

Dentro de los objetivos de los trabajadores de OSE, ante la situación de Uruguay, se plantea la decisión de *“impulsar una Reforma Constitucional declarando el recurso agua superficial y subterránea en todos sus usos y formas, un recurso no enajenable al capital multinacional, con efecto retroactivo que revea procesos comprometidos y a comprometer hasta que sea definido en un plebiscito popular”* (FFOSE, 2002).

El documento deja expresa constancia de que *“el sindicato ha mantenido una serie de entrevistas con diferentes parlamentarios y*

constitucionalistas” al tiempo que confirma haber sido “receptor también de una propuesta del plenario de la Comisión de Agua y Saneamiento [CDASCOPI] representando a unas 30 organizaciones sociales, donde se propone impulsar un mecanismo legal que detenga la mercantilización del agua” (FFOSE, 2002).

El sindicato concluía en ese momento que “dada la extrema gravedad de la situación de marginación a la cual se condenaría a nuestro pueblo, enajenando a multinacionales el agua, y desde el análisis de una región que será atacada por poseer la riqueza más preciada del siglo XXI, conjuntamente con nuestros países vecinos, vemos extremadamente positivo una gran ofensiva nacional a través de una propuesta sindical y ciudadana” (FFOSE, 2002).

En oportunidad de participar en una Mesa Redonda llevada a cabo en el Palacio Legislativo, Adriana Marquisio y Mario Ferreira de FFOSE planteaban la siguiente pregunta “¿no será hora de debatir si estamos haciendo bien las cosas o si nos estamos alejando del bienestar de nuestra gente?” agregando que su posición “tiene mucho que ver con la preservación sustentable del agua, con el derecho al acceso al recurso, con el deber del Estado a prestar el servicio a pesar de las inviabilidades económicas y también con la defensa de la soberanía. [...] Si al grave problema que hoy está padeciendo la humanidad en cuanto a la inequitativa distribución del recurso, al escaso 1% aprovechable y a la falta de cobertura sanitaria, le agregamos la ofensiva de las grandes empresas multimillonarias del sector que ven en esto una oportunidad de concentrar riqueza y poder económico, advertiremos que la humanidad realmente está en serios problemas de sobrevivencia. Esto es lo que entienden los trabajadores.” (Cámara de Representantes, 2002, subrayado nuestro).

Y lo que entendían los trabajadores era eso. No se trata de presentar aquí una rebuscada colección de citas escogidas. Aún desde antes del inicio de la campaña, propiamente dicha, el discurso de los sindicalistas no era el discurso propio de la defensa de los puestos de trabajo sino que estaba orientado al interés general.



El lema de la LFM desde
el año 1993

Más tarde, Marquisio lo explicitaría de la siguiente manera: “¿Qué somos nosotros, los funcionarios estatales de un ente como OSE? Somos servidores públicos que estamos para dar agua a la ciudadanía. Esa es nuestra función. No estamos para mover papeles ni para contratar locomoción, somos trabajadores del agua, parte de una organización que tiene que encargarse de llevarle agua de calidad a todo el pueblo uruguayo. Por lo tanto, si ese recurso y esa gestión están en peligro, está en peligro no solamente nuestra fuente de trabajo sino también las vidas de nuestras familias. Esa discusión la tuvimos que dar como sindicato” (Yizmeyián, 2004).

Para completar este breve “mapa” conceptual sobre ese núcleo fundador de la CNDAV es importante destacar que el vínculo de la Liga de Fomento de Manantiales venía establecido con el sindicato desde la experiencia -fallida- de resistencia a la privatización en Maldonado.

Por su parte, REDES-AT y Uruguay Sustentable venían desarrollando sendas experiencias de trabajo tanto con la CDASCOOP como con FFOSE, lo que fue originando una especie de articulación natural en torno a estos temas.

Ana Domínguez ha registrado, en parte, el papel de las diferentes organizaciones en lo que sería la conformación de la CNDAV; “la posibilidad de extensión del proceso de privatización del servicio en otros departamentos del país, condujo a que se conformaran organizaciones a escala local en contra de este proceso”, incluyendo dentro de esta categoría a la CDASCOOP o a la LFM (Domínguez, 2003).

Es claramente desde REDES-AT y Uruguay Sustentable desde donde se integra la visión ambientalista de la problemática del agua, ampliando el análisis más allá del “servicio público”, generando la

necesidad de plantear en el debate la cuestión de la sustentabilidad ambiental del agua.

En este sentido, Achkar planteó alguno de los “mitos” existentes sobre el agua en Uruguay, que más adelante la CNDAV debería enfrentar en su trabajo de comunicación y concientización. Estos mitos eran: “1) El país dispone de abundantes recursos hídricos. Esto es cierto en parte, Uruguay dispone de 18.900 metros cúbicos per cápita y extrae anualmente 241 metros cúbicos per cápita. Pero estos datos no deben ser analizados en abstracto, sino contextualizados en el funcionamiento del ciclo hidrológico y su territorialización. 2) El Agua es un Recurso Natural Renovable. El ciclo hidrológico tiene funciones de autodepuración de agua, esto es cierto y constituye un importante patrimonio de servicios ambientales de la naturaleza. Sin embargo, el volumen de agua dulce disponible es finita. La destrucción de cualquier reservorio de agua implica la disminución del volumen total disponible” (Achkar, 2002).

Muchas de las propuestas elaboradas en el marco de Uruguay Sustentable serían retomadas luego en la plataforma de la CNDAV e incluso en el propio texto de la reforma constitucional.

El nacimiento de la CNDAV: Montevideo, esquina Cochabamba

Tanto la CDASCOP, como FFOSE, como REDES-AT habían participado en el Foro Social Mundial de Porto Alegre 2002, lo que les había permitido intercambiar experiencias e información con otras organizaciones y movimientos protagonistas de la resistencia a la apropiación privada del agua.

En agosto de 2002 fueron invitados a una asamblea de FFOSE los integrantes de la CDASCOP, donde expusieron lo que consideraban los conceptos principales para una iniciativa de reforma constitucional. Entre ellos, “entender al recurso agua como bien público de dominio estatal, inalienable en todos los estadios del ciclo hidrológico”, una “gestión sustentable de los recursos”, una “participación directa de la sociedad civil” y “declarar el acceso al agua y saneamiento como derecho humano fundamental”⁴⁷.

La primavera de 2002 fue catalizadora de la CNDAV. En agosto de 2002 se realizó un “Foro sobre Gestión del Recurso Agua y Saneamiento”, propiciado por la Liga de Fomento de Manantiales, en el marco de un proceso de foros regionales hacia el primer Foro Social Uruguay, que se desarrollaría ese mismo año en el mes de noviembre.

El 25 de agosto de 2002 (día en que se celebra la Declaratoria de la Independencia de Uruguay) la FFOSE, la CDASCOF, REDES-AT y la LFM emitían la llamada “Declaración de Manantiales” en la que resolvían “constituir una Mesa Nacional del Recurso Agua y Saneamiento que procure integrar a todas las organizaciones sociales que manifiesten la preocupación por la defensa de los Recursos Hídricos y la democratización del acceso al saneamiento” (Declaración de Manantiales, 2002).

Esta declaración anunciaba además la decisión de “impulsar las iniciativas de gestión de los recursos basados en la transparencia de la información, la participación de los usuarios y la calidad de los servicios”. El documento rechazaba la decisión de privatizar los servicios públicos de agua y saneamiento, entendiendo que la decisión respondía a “intereses económicos establecidos en las cartas de intención de los organismos de crédito y los acuerdos de comercio internacional” agregando que la norma que habilitaba las privatizaciones no establecía mecanismos “para que el Estado uruguayo garantice el acceso a los servicios independientemente de la capacidad económica de los usuarios”.

Un comunicado de la “Mesa en Defensa del Agua y de la Vida”, fechado el 6 de octubre de 2002, indica la evolución de la denominación que las organizaciones se habían dado en el Foro de Manantiales y además su contacto con la situación regional. Las organizaciones que comenzaban a articularse detrás de la idea de impulsar una Reforma Constitucional que evitara la privatización del agua y sentara las bases para una nueva gestión pública tenían muy presente la experiencia de Cochabamba, en la resistencia a la mercantilización del agua (Ceceña, 2004).

Allí la Coordinadora en Defensa del Agua y la Vida había logrado, a través de la movilización y la resistencia, la expulsión de la multinacional de origen norteamericano Bechtel, que había privatizado los servicios

de agua potable de la populosa ciudad boliviana. Esa inspiradora resistencia llevó a que las organizaciones uruguayas decidieran bautizarse con el mismo nombre, dando lugar así a la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida.

El 18 de octubre de 2002 se anunciaba el inicio de la Campaña Nacional en Defensa del Agua a través de la recolección de firmas para habilitar el plebiscito. En un acto desarrollado en el Paraninfo de la Universidad de la República se planteaba el objetivo de obtener 250.000 firmas antes de que finalizara el año.

El sistema electoral uruguayo prevé uno de los mecanismos para la iniciativa popular de Reforma Constitucional a través de la presentación de la iniciativa con el respaldo del 10% del padrón electoral (algo así como 300.000 personas). El respaldo debería ser presentado en una boleta con el texto de la Reforma Constitucional impreso, la firma y el número de documento electoral de la persona y la impresión de sus huellas digitales.

La convocatoria estaba a cargo de la flamante CNDAV, integrada en ese momento por FFOSE, la Liga de Fomento de Manantiales, CDASCOF, el Laboratorio de Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental del Territorio del Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias, la Comisión Nacionalista en Defensa del Agua, Uruguay Sustentable y REDES-AT.

Pasemos a caracterizar a los actores que aparecen aquí y que no hemos mencionado aún. El Laboratorio de Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental del Territorio del Departamento de Geografía de la Facultad de Ciencias está integrado por investigadores que también participan de Uruguay Sustentable y que -como tales- formaban parte del núcleo que venía articulando en lo previo a la CNDAV. La Comisión Nacionalista en Defensa del Agua es un grupo de simpatizantes del Partido Nacional que apoyaron la iniciativa, sobre todo desde una perspectiva nacionalista de defensa de la soberanía sobre los recursos del país.

Diez días después, el 29 de octubre de 2002 se anunciaba la integración de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay

y de algunos sectores del Encuentro Progresista-Frente Amplio (coalición de partidos de izquierda) a la CNDAV.

Al mismo tiempo comenzaban a realizarse actividades en el interior del país con representantes de las diversas organizaciones, que recorrieron varios puntos de Canelones, Maldonado y Colonia.

El primer Foro Social Uruguay (FSU), desarrollado en noviembre de ese año fue un nuevo espacio articulador en el que continuaron sumándose organizaciones a la CNDAV y al trabajo de recolección de firmas.

En el marco del FSU se emitió una declaración en la que se denunciaba la “irresponsabilidad del gobierno” al pretender “privatizar los servicios de agua y saneamiento” así como “los recursos hídricos” señalando un explícito apoyo del FSU al proyecto de Reforma Constitucional.

Previamente al Foro Social Mundial de 2003, en Porto Alegre, la CNDAV organizó una Conferencia Internacional en Defensa del Agua en Montevideo con la presencia de destacados invitados internacionales, como Maude Barlow del Council of Canadians (Consejo de los Canadienses), Tony Clark del Instituto Polaris de Canadá, Winohah Hauter de Public Citizen de Estados Unidos y Harry Mondaca de la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida de Cochabamba.

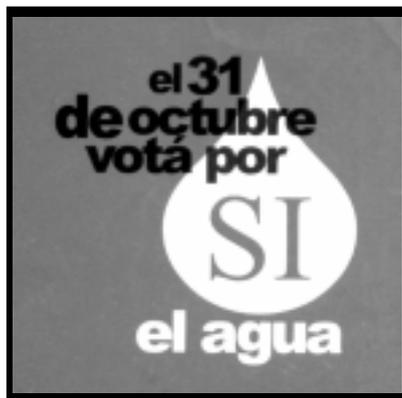
Estas organizaciones serían un permanente apoyo al trabajo posterior de la CNDAV y su presencia en Uruguay marcó una de las características centrales de la campaña por el plebiscito: el permanente respaldo internacional y la visualización del proceso nacional como una verdadera referencia para organizaciones y movimientos de otros países.

La recolección de firmas se realizó en todo el territorio nacional, valiéndose de los mecanismos tradicionales de organización, propios de las diferentes iniciativas que han promovido las organizaciones populares en Uruguay.

La instalación de “mesas recolectoras de firmas” se extendió por sedes sindicales, centros de estudio, organizaciones barriales, cooperativas de vivienda y ferias vecinales en todo el país. Se aprovechaban además

todas las instancias de concentración masiva para organizar equipos de recolección de firmas.

Segundo tiempo: del “río humano” al 64,7%



La imagen de la convocatoria por el «SI»

Un folleto de la CDASCOP, hablando sobre el propio proyecto de Reforma Constitucional afirma que el texto no se elaboró “entre cuatro paredes, sino recogiendo los aportes de los vecinos, los técnicos, los trabajadores de OSE, los ambientalistas, los usuarios y, en un emocionante acto en el paraninfo de la Universidad se lanzó la campaña de recolección de firmas, que culminó el día 31 de octubre [de 2003] con la entrega en el parlamento de más de 280.000 adhesiones, fruto de un abnegado esfuerzo militante”.

Precisamente, el acto de entrega de firmas marcó claramente el fin de una etapa y el comienzo de otra, que culminaría con la propia votación del plebiscito. Puede decirse que fue una de las primeras actividades mediáticamente visibles de la CNDAV y con algunos simbolismos importantes como, por ejemplo, la presencia del cantautor Daniel Viglietti en la lectura de la proclama de la CNDAV junto a un dirigente de FFOSE, Mario Ferreira, que leyó la proclama del sindicato. En el referido acto estuvieron presentes además representantes de todas las organizaciones de la CNDAV.



Uno de los volantes informativos de la CNDAV

A un año de haber iniciado la recolección de firmas, la CNDAV presentó al Parlamento más de 282.000 firmas, habilitando la realización del plebiscito por iniciativa popular. Para la entrega de las firmas se organizó un “río humano”: centenares de personas unieron la sede de FFOSE con el Palacio Legislativo, donde se entregaron los cientos de cajas que contenían las papeletas firmadas por los ciudadanos.

“Se llama hoy al pueblo uruguayo –decía la proclama leída por Viglietti– a sumarse a esa titánica lucha que enfrenta a los modernos Goliats con los débiles pueblos que quieren defender su existencia y su viabilidad sobre la tierra, para garantizarle a nuestros hijos y nietos un país que mantenga todavía el color verde de la esperanza”.

Durante el acto se recibieron adhesiones de las diferentes campañas internacionales en defensa del agua, siendo particularmente ovacionada la de la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida de Cochabamba, Bolivia.

Luego de este primer paso y de la entrega de la cantidad de firmas que habilitaba la realización del plebiscito de Reforma Constitucional se integró formalmente a la CNDAV un representante de la Mesa Política del Frente Amplio.

Uno de los ejemplos de las comisiones y organizaciones barriales que se integraron a la CNDAV en el proceso de la campaña por la Reforma Constitucional es el de la Comisión Barrial Zona Oeste en Defensa del Agua y contra todas las Privatizaciones.

Esta comisión barrial surgió en junio del año 2004, integrada por vecinos, militantes y organizaciones sociales de los barrios La Teja, Nuevo París, Tres Ombúes y Pueblo Victoria, todos ellos ubicados en la zona oeste del departamento de Montevideo.

Esta Comisión se integró a la CNDAV, realizando actividades callejeras, muestras, volanteadas en ferias, pintadas de muros, charlas y debates en los que participaron otros integrantes de la CNDAV y FFOSE. Las organizaciones participantes al inicio de esta Comisión fueron Covitea, La Tierrita, Comisión Fomento de Pueblo Victoria y la Comunidad Umbandista Ogun das Matas.

El 21 de julio de 2004, en el Palacio Legislativo se realizó el lanzamiento de la última etapa de la campaña de Reforma Constitucional en Defensa del Agua. La proclama de la CNDAV leída por Adriana Marquisio manifestaba que los uruguayos “nos negamos a que nuestros hijos sean esclavos de las multinacionales”.

El acto de lanzamiento de la etapa definitiva hacia el plebiscito contó con la presencia de destacadas personalidades, entre ellas el constitucionalista Horacio Casinelli Muñoz, catedrático de la Universidad de la República, el Intendente Municipal de Montevideo Mariano Arana (actual Ministro de Ambiente) y cientos de personas representando a las diversas organizaciones de la CNDAV.

Este acto culminó con la firma de una declaración de apoyo a la Reforma Constitucional de parte de representantes de los partidos políticos y organizaciones integrantes de la CNDAV.

El 20 de agosto de 2004, mientras tanto, la Junta Departamental de Colonia emitió una declaración pública en la que manifestó su apoyo a la Reforma Constitucional, la que contó con el respaldo de ediles de todos los partidos políticos.

En el mismo mes, el Consejo de la Facultad de Ciencias también emitió una declaración de apoyo a la Reforma Constitucional en la que se afirmaba que “la escasa importancia de este tema en el pasado reciente ha desencadenado una serie de procesos de deterioro ambiental”, agregando que la reforma incluye “una serie de principios que deben orientar una Política Nacional de Aguas para el Uruguay: ordenamiento territorial, protección ambiental, restauración de la naturaleza, gestión sustentable, preservación del ciclo hidrológico, participación de la sociedad civil, gestión de cuencas hidrográficas y gestión integrada de los recursos hídricos” (CNDAV, 2004).

A fines del mes de agosto de 2004 se generaba una de las polémicas de la campaña de promoción del plebiscito de Reforma Constitucional, cuando el Fondo Monetario Internacional cuestionó los argumentos de la CNDAV.

La polémica tuvo como escenario el diario La República, donde una nota publicada por la CNDAV manejaba como argumento de “advertencia” sobre la mercantilización del agua, el contenido de la Carta de Intención firmada por el gobierno uruguayo con el FMI.

Esta nota aseguraba que el conocimiento de los “acuerdos” logrados por el gobierno uruguayo y el FMI –plasmados en las cartas de intención firmadas con el organismo– fueron uno de los orígenes de la resistencia promovida por la CNDAV.

El FMI aseguró -en la carta enviada a La República- que la “asistencia financiera” que “proporcionó a Uruguay no está sujeta a ningún tipo de garantía para asegurar su pago” pretendiendo de esta manera invalidar uno de los argumentos de los promotores de la Reforma Constitucional en defensa del agua.

Ya en la etapa final de la campaña, el FSU fue el ámbito para que se concretara un importante apoyo internacional a la CNDAV. Los días

17 y 18 de setiembre de 2004, la CNDAV realizó en el FSU la conferencia “Las cañillas abiertas de América Latina”, donde -además de presentar casos de resistencia a la privatización del agua en todo el continente- se presentaron importantes apoyos de organizaciones y movimientos sociales de la región hacia la Reforma Constitucional.



La papeleta del «SI»

En la conferencia participaron representantes de Argentina, Paraguay, Bolivia y Chile, destacándose la presencia de Alberto Muñoz, de la Asamblea Provincial por el Derecho al Agua de Rosario, Argentina y de Gisell Gonzáles y Oscar Olivera de la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida de Cochabamba, Bolivia.

Los integrantes de esta delegación realizaron luego una “Gira de Solidaridad Internacional en Apoyo al ‘Si’ de la reforma en Defensa del Agua”, presentándose en los departamentos de Paysandú, Soriano y Maldonado.

A principios del mes de octubre de 2004 se hizo pública una declaración de apoyo al plebiscito del agua por parte de destacadas personalidades del mundo artístico nacional. “Mujeres y hombres de la cultura uruguaya llamamos a todos los compatriotas a poner junto al voto la papeleta del SI por la Reforma Constitucional el 31 de octubre.

Lo hacemos, porque nos sentimos continuadores de los más caros valores culturales de nuestro pueblo, que siempre ha sido fiel a no vender el rico patrimonio de los orientales” expresaba la declaración.

“Lo hacemos, porque nos sentimos herederos de aquellas mujeres y aquellos hombres que construyeron la mejor cultura tan vital para nuestra vida como uruguayos y latinoamericanos. Lo hacemos, porque nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos y los que aún no han nacido tienen el derecho de exigirnos que defendamos el agua como un bien público que les pertenece para garantizar y engrandecer la vida que vendrá” culminaba la adhesión de los representantes de las diferentes disciplinas artísticas⁴⁸.

El apoyo internacional a la CNDAV prosiguió con la presencia en Uruguay de la escritora canadiense y presidenta del Council of Canadians, Maude Barlow, quién presentó su libro “Oro Azul: luchas sociales y resistencias a la mercantilización del agua” el 19 de octubre de 2004.

Con respecto a la experiencia uruguaya, Maude Barlow afirmó que constituye un “ejemplo para el mundo” ya que “por primera vez en el mundo, el pueblo tiene derecho a elegir que es lo que quiere hacer con sus recursos hídricos frente al poder de un grupo de políticos, agencias gubernamentales, instituciones financieras multilaterales y compañías internacionales del agua” (RadioMundoReal, 2004).

“El 31 de octubre todos somos uruguayos” agregó Barlow en la presentación de Oro Azul, demostrando la atención y expectativas que el proceso hacia la Reforma Constitucional había generado en ese momento entre activistas de diferentes partes del mundo.

Precisamente, pocos días antes del Plebiscito se dió a conocer una declaración internacional “de solidaridad y apoyo al pueblo uruguayo” con firmas de más de cien organizaciones y cientos de firmas individuales de 36 países, donde se declaraba que la experiencia de la Reforma Constitucional “sienta un precedente fundamental en la defensa del agua, a través de su inclusión en la carta magna de un país por la vía de la democracia directa”.

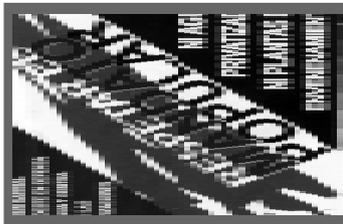
Las organizaciones firmantes procedían de Alemania, Argentina, Australia, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Chipre, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Haití, Holanda, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Nepal, Nigeria, Noruega, Pakistán, Paraguay, Reino Unido, Sri-Lanka, Suiza y Venezuela.

“La posibilidad de incluir una norma constitucional que defienda los recursos hídricos de los intereses corporativos, consagre el acceso al agua como un derecho humano fundamental y lo haga a través de la democracia directa, sienta un precedente histórico para los movimientos y organizaciones que en diferentes partes del mundo nos encontramos embarcados en esa misma lucha. Hoy los ojos del mundo están puestos en Uruguay. Hoy, y hasta el 31 de octubre, todos somos uruguayos” culminaba expresando la declaración, que apoyaba expresamente a la CNDAV.

El apoyo popular a la iniciativa fue aplastante: el plebiscito de Reforma Constitucional obtuvo un 64,7% de votos de la ciudadanía, cuando necesitaba el 50% más uno de los votos válidos emitidos. Como referencia, baste expresar que el Frente Amplio, fuerza política que ganó las elecciones en la primera vuelta, obtuvo menos del 51% de apoyo.

Reforma y después: la CNDAV hoy

Uno de los hechos políticos más significativos de la historia actual de la CNDAV fue el retiro del Frente Amplio del ámbito de coordinación. En una de las primeras reuniones de la CNDAV realizadas luego de obtenido el triunfo del 31 de octubre de 2004, los representantes de la coalición de izquierda anunciaron que se retiraban de la CNDAV en su carácter de, precisamente, representantes de toda la fuerza política.



Lema de la Comisión Orste: «ni agua privatizada, ni plantas de celulosa: respetar el mandato popular»

Algunos sectores del Frente Amplio comenzaron a participar en base a representación sectorial desde ese momento.

Ante la consolidación del triunfo de la Reforma Constitucional, la CNDAV comenzó a articular acciones y posicionamiento contra 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.

En ese sentido, la CNDAV participó de la organización del llamado “Abrazo en el puente” junto a otras organizaciones uruguayas y argentinas, donde unas quince mil personas manifestaron reclamando la cancelación de esos proyectos, el 30 de abril de 2005.

Al mismo tiempo, el accionar de la CNDAV fue reconocido a nivel nacional por otros importantes actores de la vida política como, por ejemplo, la central sindical. Es así que el 1º de mayo de 2005 Adriana Marquisio fue la oradora central del acto por el Día Internacional de los Trabajadores. Esto tuvo una doble e importante significancia; fue la primera vez que una mujer dió lectura a la proclama de la central de trabajadores y es, además, uno de los pocos casos –sino el único– en el que este papel fue desempeñado por alguien que no había integrado las estructuras de la central sindical (ni la Mesa Representativa ni el Secretariado Ejecutivo).

Mientras tanto, el 20 de mayo de 2005 el Poder Ejecutivo emitió un Decreto⁴⁹ (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 Maldonado⁵⁰.

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”.

El 2 de junio de 2005 se concretó la primera interpelación parlamentaria a un ministro del gobierno de Tabaré Vázquez, el secretario de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Mariano Arana. La interpelación, llevada adelante por el diputado nacionalista Luis Lacalle Pou, estuvo motivada en el pedido de explicaciones al secretario de Estado sobre el contenido del decreto. El llamado a sala no tuvo mayores consecuencias.

La re-estatización

La recuperación de los servicios que habían sido concesionados a URAGUA se realizó el 8 de octubre de 2005. En la oportunidad Adriana Marquisio aseguró que “hoy el gran debate es el poder del capital versus los derechos de los ciudadanos” agregando que esa jornada resumía la “gran lucha que dio el pueblo uruguayo, y en este momento que se debate justamente pasar al derecho privado nuestras empresas públicas, nuestro patrimonio, éste es un hecho histórico”.

Fuera del ex-local de URAGUA se realizó un acto que contó con la participación de la delegación de la CNDAV y, especialmente, con representantes de las diferentes filiales de FFOSE.

Simbólicamente se entonó el Himno Nacional bajo una mansa llovizna que acompañó todo el acto. Cinco años atrás algunos de esos trabajadores también habían cantado el Himno, pero en un tono de resignación y tristeza, cuando entregaron el servicio estatal a la empresa privada.

El clima del acto fue altamente emotivo y simbólico. Antes de comenzar la parte oratoria, integrantes de la CNDAV cubrían el exterior

del local con banderas nacionales, estandartes del sindicato, de la CNDAV o de la propia empresa estatal al tiempo que se descolgaban los carteles que identificaban a la empresa privada.

Octavio Silvera, que habló en representación de la CDASCOPI realizó un repaso histórico de las diferentes instancias que marcaron la lucha en defensa del agua y en pos de la Reforma Constitucional, haciendo un enfático llamado a la unidad de las organizaciones que integran la CNDAV.

Éste es “un triunfo del pueblo que se organizó y luchó” sostuvo por su parte María Selva Ortiz, de REDES-AT, quién agregó que “todas estas corporaciones se tienen que ir del país”. “Que se vaya Aguas de la Costa y que se vayan todas las corporaciones que sólo buscan el lucro con nuestros recursos naturales” sentenció luego la ambientalista.

La resolución del directorio de OSE que habilitó la re-estatización del servicio indica que el acuerdo al que llegaron la empresa pública y la privada fue realizado para “evitar juicios eventuales”, aclarando que ambas partes renuncian “a todas las acciones administrativas y judiciales” y que “URAGUA S.A. libera al Estado Uruguayo de toda responsabilidad”.

Vecinos de Maldonado e integrantes de la Liga de Fomento de Manantiales realizaron dos grandes marchas a pie, desde la zona concesionada en Maldonado, hasta Montevideo. La primera de ellas en la última semana de junio de 2005, caracterizada por un fuerte rechazo al Decreto presidencial de mayo.

Después de la marcha, cerca de 150 kilómetros realizados en 5 días de caminata, el propio Presidente de la República, Tabaré Vázquez, recibió a Adriana Marquisio, quien planteó directamente la posición de la CNDAV.

Esta movilización marcaría, quizás, uno de los puntos de inflexión en la relación entre las diferentes organizaciones que integran la CNDAV, sobre todo en relación a los “estilos” de protesta utilizados. Según lo planteaba en ese momento Adriana Marquisio, “como CNDAV reivindicamos que la marcha tuvo un enorme impacto de los compañeros que salieron desde Maldonado y que la movilización es una herramienta

fundamental. Pero marcamos que los tonos y las formas de planteo para reivindicar el postulado de la reforma, nosotros en lo personal, como FFOSE, como organización integrante y columna vertebral de esta Comisión, no los compartimos”⁵¹.

Estos matices en la estrategia de movilización y comunicación de la CNDAV continuarían profundizándose en los meses siguientes, sobre todo en torno a la relación como movimiento social frente al escenario que implica la interlocución con un gobierno de izquierda.

La otra marcha fue realizada en paralelo a la instalación de una carpa en la explanada de la Intendencia Municipal de Montevideo, la última semana de octubre de 2005, donde se realizaron diferentes actividades en conmemoración al primer aniversario del triunfo en el plebiscito, con la presencia de representantes de organizaciones de Argentina y Bolivia, junto a organizaciones nacionales.

La movilización marcaba el rechazo de las organizaciones de Maldonado a la permanencia de la empresa Aguas de la Costa. Ambas marchas, la de junio y la de octubre, se realizaron con paradas en diferentes lugares del trayecto hacia la capital, donde se planteaban charlas y debates con las habitantes de cada una de las zonas, sobre la situación generada ante el decreto que habilitó la permanencia de las multinacionales del agua en Maldonado.

La proyección nacional

Una de las mayores expectativas de los promotores de la Reforma Constitucional -además de lograr una gestión pública y recuperar las zonas privatizadas- estaban centradas en introducir la perspectiva de la sustentabilidad en la gestión de los recursos hídricos, incorporando la participación y el control social.

La disputa sobre la situación de las empresas multinacionales en Maldonado y sus efectos sobre la población y el ambiente no han permitido centrar el debate público en ese otro gran debate que se ha generado a partir de la Reforma Constitucional: la instrumentación de mecanismos de gestión pública, participativa y sustentable del agua.

El gobierno nacional ha comenzado a resolver esta situación por una vía administrativa. En febrero de 2006 se creó, en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, “la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (DI.N.A.SA.)”, la que deberá “formular y proponer al Poder Ejecutivo las políticas respecto a la administración y protección del recurso hídrico” así como de la “gestión de los servicios de agua potable y saneamiento, contemplando su extensión y las metas para su universalización, los criterios de prioridad, el nivel de servicio e inversiones requerido y su financiamiento, así como la eficiencia y calidad prevista” y por último “proponer el marco normativo tendiente a evitar la multiplicidad de actores estatales involucrados y las competencias concurrentes, haciendo efectiva la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control”.

Al mismo tiempo se ha creado un ámbito de participación de las organizaciones sociales, se trata de una “Comisión Técnica Asesora de Agua y Saneamiento (COTASAS)” la que “estará integrada por delegados de los organismos públicos y privados, representantes de la sociedad civil y usuarios, entre los que estarán comprendidos Ministerios con competencia en la materia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso Nacional de Intendentes, Administración de las Obras Sanitarias del Estado, Unidad Reguladora de los Servicios de Energía y Agua y Universidad de la República”.

El problema es que, más allá de estas definiciones de alcance nacional, no existen propuestas concretas sobre las formas de generar participación e involucramiento de vecinos y comunidades en la gestión de los recursos que le son próximos. Esta participación, la de los actores directamente involucrados es una de las metas políticas de la CNDAV, en el entendido de que son ellos quienes pueden realizar los mayores aportes en materia de gestión y control de los recursos.

La proyección internacional

Desde el nacimiento de la CNDAV podemos observar la presencia de sus integrantes en foros y actividades internacionales como, por

ejemplo, la participación de Adriana Marquisio en el Seminario Internacional de Movimientos Ciudadanos frente a la privatización del Agua, en El Salvador los días 21 y 22 de agosto de 2003.

Las 27 organizaciones internacionales participantes decidieron conformar, en ese evento, la Red VIDA (Vigilancia Interamericana para la Defensa del Derecho al Agua)⁵², la cual tiene como primer actividad el lanzamiento de una campaña continental con la consigna: “No a la privatización del agua. Queremos un modelo de gestión pública con participación social” (Memoria del Seminario internacional, El Salvador, 2003).

La participación internacional continuó y aún aumentó luego del triunfo electoral de 2004, ya que en muchos ámbitos el caso uruguayo fue tomado como un eventual “modelo” a seguir, para lograr el reconocimiento constitucional del derecho humano al agua. Fue así que la experiencia uruguaya estuvo presente en los Foros Sociales de Chile y Colombia (2004).

También la experiencia de Uruguay se había difundido en otros foros específicos sobre el agua como el Taller Popular en Defensa del Agua, realizado en México ante la convocatoria de diversas organizaciones y con la facilitación del Centro de Análisis Social, Información y Formación Popular (CASIFOP) o el Foro Centroamericano del Agua, “El derecho humano al agua”, realizado en Managua, donde se concluyó en una declaración que se opuso enfáticamente a la privatización del agua y demandó a los gobiernos garantizar este servicio sin que se convierta en un objeto de lucro de las empresas nacionales o internacionales.

También -manteniendo la relación de solidaridad con el pueblo boliviano- la CNDAV estuvo representada en el Encuentro “El Alto de Pie, Nunca de Rodillas” en la ciudad de El Alto, un evento internacional de rechazo a la presencia de la multinacional francesa Suez.

En setiembre de 2005 una delegación de la fundación francesa *France-Libertés* realizó una gira por cuatro países de América del Sur para promover la “gestión social del agua”, y a su paso por Uruguay remarcó

la importancia de la reforma constitucional del agua, aprobada el 31 de octubre de 2004 en Uruguay, como un “símbolo para el mundo”, según palabras de Danielle Miterrand, quien encabezó esta delegación.

La viuda de François Miterrand, (presidente de Francia de 1981 a 1995), estuvo acompañada por Anne Le Strat, directora general de la empresa mixta Aguas de París, Raymond Avriller, vicecalde de la ciudad de Grenoble y administrador de la gestión municipal del agua de esa ciudad, y Jean Luc Touly, presidente de la Asociación para un Contrato Mundial del Agua, además de representante del Partido Verde y dirigente sindical.

La presencia (y la posición de Miterrand) tuvo un fuerte impacto por su apoyo a las demandas de la CNDAV con respecto al cumplimiento de la Reforma Constitucional y -sobre todo- por el reconocimiento de la Comisión Nacional como “el” interlocutor social en la temática del agua en Uruguay.

La participación de la CNDAV en las V y VI ediciones del Foro Social Mundial (Porto Alegre, 2005 y Caracas, 2006) así como en el Foro Internacional en Defensa del Agua y de la Vida, en paralelo al IV Foro Mundial del Agua (México 2006) han consolidado al movimiento como un referente de la lucha contra la privatización del agua en todo el mundo.

La integración de la CNDAV

En febrero de 2004 la CNDAV aparecía integrada por: “REDES-AT, Uruguay Sustentable, Movimiento por la Utopía, CDASCOPI, Grupo Agua-Facultad de Ciencias, Comisión de Asuntos Sociales-Encuentro Progresista-Frente Amplio, Unidad Temática Recurso Agua - Comisión de Programa - Encuentro Progresista-Frente Amplio, Conosur, Grupo de los 36 - Encuentro Progresista-Frente Amplio, Comisión Organización de Coordinadoras, Comisión en Defensa de ANCAP, Corriente Popular, Comisión Nacionalista en Defensa del Agua, Convergencia Socialista, UITA (Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación), FEUU, Coordinadora de Jubilados y Pensionistas, MADUR (Movimiento Agropecuario del Uruguay), Comisión Barrio Sur y FFOSE” (Caudal, 2004).

En un folleto de la CNDAV, realizado dos meses después, se informaba que la CNDAV estaba “integrada por diversas organizaciones y abierta a la incorporación de todas aquellas que quieran adherir a la campaña” agregando la firma de “Asociación de Remitentes, Centro de Vitivinicultores de Uruguay, Comisión Nacionalista en Defensa del Agua, Comisión de Defensa del Agua y Saneamiento de Costa de Oro y Pando, Conosur, Convergencia Socialista, Coordinadora del Barrio Sur y Adyacencias, CUA (Consumidores y Usuarios Asociados), Docentes de la Facultad de Ciencias y Facultad de Ingeniería, ECOS-Coordinadora de Radios Comunitarias, Federación de ANCAP (Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland), Frente Amplio-Encuentro Progresista, FEUU, FFOSE, FUCVAM (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), LFM, MADUR, Movimiento por la Utopía, Partido por la Seguridad Social, Partido Verde Ecologista, PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores-Central Nacional de Trabajadores), REDES-AT, UITA (Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación), UMU (Unión de Mujeres del Uruguay) y Uruguay Sustentable”.

La integración de la CNDAV al 31 de octubre de 2004, día en que se realizó la votación para la elección legislativa, la primera vuelta de la elección presidencial y el plebiscito de Reforma Constitucional, era la siguiente: “Asociación de Remitentes, Casa Bertolt Brecht, Centro de Vitivinicultores de Uruguay, Comisión Barrial Zona Oeste, CDASCO, Comisión Nacionalista en Defensa del Agua, Conosur, Convergencia Socialista, Coordinadora del Barrio Sur y Adyacencias, CUA, Docentes de la Facultad de Ciencias y Facultad de Ingeniería, ECOS, Federación de ANCAP,

Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría, FENAPES (Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria), FEUU, FFOSE, FUCVAM, LFM, MADUR, Movimiento por la Utopía, Partido Nacional-Todo por el Pueblo, Partido por la Seguridad Social, Partido Verde Ecologista, PIT-CNT Proyecto Solidario Cultural Sayago-SODEC, REDES-AT, UITA, UMU, y Uruguay Sustentable”.

Notas

- 45 Una versión preliminar de este texto fue presentada en la VI Reunión de Antropología del Mercosur, Montevideo, noviembre de 2005.
- 46 Ver capítulo 5 de este libro “La privatización del servicio público de agua en Uruguay”.
- 47 Intervención de la Asociación Civil “Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento” en la asamblea de FFOSE, 2002
- 48 Entre los firmantes de la declaración se encontraban Eduardo Galeano, José “Pepe” Guerra, Julio Calcagno, Alejandra Wolf, Yamandú Palacios, Rubén Olivera, Ignacio Martínez, Ana y María Luz Morosoli, Dumas Oroño, Leonilda González, Coriún Aharonián, Daniel Viglietti, Horacio Buscaglia (†), Jorge Arbeleche, José Carbajal, Leo Maslíah, Carlos Aguilera, Pepe Vázquez, Walter Tournier y Murgas Araca la Cana, Momolandia, Espantapájaros de Media Noche y La Bohemia, además de otras trescientas adhesiones (RadioMundoReal, 2004a).
- 49 Se puede consultar el texto en: <http://www.presidencia.gub.uy>
- 50 Ver capítulo anterior, “La privatización del servicio público de agua en Uruguay”
- 51 “Comisión en Defensa del Agua analiza la dureza de las críticas a Vázquez”, en sitio de internet de radio El Espectador, <http://www.espectador.com.uy>, 28 de junio de 2005.
- 52 La Red VIDA ha sido una de las principales articuladoras de la resistencia a la privatización del agua en las Américas, destacándose su presencia en las diferentes ediciones del Foro Social Mundial, así como los foros regionales y temáticos. Por más información <http://www.laredvida.org>

Bibliografía

- Achkar, Marcel, (2002), “Propuesta para una gestión sustentable de los recursos hídricos en Uruguay”, Uruguay Sustentable, Montevideo.
- Ceceña, Ana Esther, (2004) “*La guerra por el agua y por la vida. Cochabamba: una experiencia de construcción comunitaria frente al neoliberalismo y al banco mundial*”, Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida, Cochabamba.

Domínguez, Ana, (2003) “La gestión susutentable del agua en Uruguay”, REDES-Amigos de la Tierra - Uruguay Sustentable, Montevideo.

Filgueira, Carlos (compilador), (1985), *Movimientos sociales en el Uruguay de hoy*, CLACSO, CIESU, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

Lewellen, Ted, (1992), *Antropología Política*, Bellaterra, Barcelona.

Pereira, Luis, (2002) Las aguas privadas salen caras y contaminadas. Maldonado sin cacerolas ni consignas, en Brecha, Montevideo, 2 de febrero de 2002.

Santos, Carlos, (2004a), *Agua Derecho Humano: Nuevo marco jurídico a partir del plebiscito constitucional*, en “Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2004”, SERPAJ (Servicio Paz y Justicia), Montevideo.

Santos, Carlos (2004b), *El día que las urnas harán agua*, en “Las canillas abiertas de América Latina”, Grosse, R., Thimmel, S. & Taks, J., pp. 71-77, Casa Bertolt Brecht, Montevideo.

Yizmeyián, Ruben (2004), Lo esencial es que la gente se involucre, Entrevista con la dirigente sindical Adriana Marquisio, Rel UITA, Montevideo. acceso: <http://www.rel-uita.org/>

Documentos

Caudal (2004), Órgano Oficial de Información de los Trabajadores de OSE, N°8, FFOSE, Montevideo, Febrero de 2004.

Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando, (2001), *Boletín informativo*, Ciudad de la Costa.

Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, (2004), “SI” por el agua de cara al 31 de octubre”, Comunicado del 20 de agosto de 2004, Montevideo.

Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, (2005), “Declaración de Maldonado”, 21 de mayo de 2005, Maldonado.

El Espectador, (2005) “Comisión en Defensa del Agua analiza la dureza de las críticas a Vázquez”, en sitio de internet de radio El Espectador, <http://www.espectador.com.uy>, 28 de junio de 2005.

Federación de Funcionarios de OSE, (2002), *El Agua Derecho Humano Fundamental*, Montevideo.

FFOSE, CDASCOF, REDES-AT, LFM, (2002) “*Declaración de Manantiales*”, Maldonado.

Poder Ejecutivo (2005) , Decreto del 20 de mayo de 2005, acceso: <http://www.presidencia.gub.uy/>

RadioMundoReal, (2004), “*Maude Barlow: la reforma del agua en Uruguay, un ejemplo para el mundo*”, 19 de octubre de 2004, acceso: <http://www.radiomundoreal.fm/>

Tratado de Protección de Inversiones España-Uruguay, acceso: <http://www.parlamento.gub.uy/>

Parte III

*hacia donde vamos
un debate sobre el devenir*

VIII

rupturas y continuidades
 el plebiscito del agua en la perspectiva
 de los procesos 1989-2003

*Sebastián Valdomir*⁵³

La campaña para el plebiscito llevado a cabo el 31 de octubre de 2004 tiene elementos que la vinculan con las campañas sucedidas entre 1989 y el 2003⁵⁴, pero también mantiene una serie de caracteres muy precisos que la diferencian cualitativamente de esos procesos.

Entre las similitudes se pueden enumerar, en primer lugar, la modalidad de activación del mecanismo, ya que el proceso que llevó al plebiscito del agua fue activado por iniciativa popular mediante la recolección de firmas en base al artículo 331 de la Constitución.

En lo referido al marco organizativo que impulsó la campaña del plebiscito del agua, debe partirse del hecho que se constituyó a partir de un ámbito de confluencia de diferentes organizaciones sociales, donde jugó un papel relevante el sindicato de la empresa estatal de agua y saneamiento.

En un segundo nivel respecto a lo anterior, otra similitud que resalta es que la campaña por la reforma del agua generó liderazgos que luego se proyectaron a otras esferas de actuación político sindical, en forma análoga por ejemplo a la campaña del referéndum contra la Ley de Empresas Públicas, en la figura de la actual senadora Susana Dalmás, en aquel momento Presidenta del sindicato de la empresa pública de telecomunicaciones.

Otra similitud con respecto a anteriores plebiscitos y referéndum puede marcarse a partir de las respuestas que emanaron desde el sistema de partidos ante la propuesta de reforma constitucional. En efecto, la propuesta contenida en el texto de la reforma constitucional cortó limpiamente las esferas político-partidarias concitando apoyos y rechazos,

lo cual indica que no fue un tema menor ni pasó desapercibida para los partidos que se encontraban inmersos en una campaña electoral hasta el momento inédita por la posibilidad -luego corroborada por el resultado de las elecciones- de que la izquierda accediera al gobierno.

Por otra parte, y ya focalizándose en los resultados del plebiscito, debe tenerse en cuenta que los registros del plebiscito del agua analizados por departamento siguen tendencias marcadas de comportamiento constatadas a lo largo de todo el período 1989-2003, en lo que refiere al apoyo acentuado que la propuesta concitó en los departamentos del litoral oeste del país y en los departamentos aledaños a Montevideo, y a su relativa mayor resistencia en los departamentos del norte y noreste como Rivera, Treinta y Tres y Lavalleja.

Entre las diferencias se debe considerar que por primera vez se puso en escena un fuerte componente de corte ambientalista integrado a la propuesta de reforma constitucional y presente como un actor más en el espacio organizativo de la Comisión impulsora del plebiscito.

En contraste con la tendencia marcada por las anteriores experiencias de activación de plebiscitos y referéndum, el espacio organizativo impulsor -la CNDAV- no se desactivó ni disolvió luego de concretada la reforma constitucional, sino que continuó -con nuevas características y bajo nuevos parámetros de actuación- en el seguimiento de los procesos que implicó la aprobación de la propuesta.

Otro aspecto de contraste de esta experiencia respecto a las anteriores se da en la marcada presencia de mujeres tanto en la toma de decisiones -en el grupo coordinador que funcionó en la última etapa de la campaña cuatro de los cinco integrantes eran mujeres- como en el hecho de que todas las portavoces de la CNDAV han sido mujeres.

Por su parte otra diferencia con los procesos anteriores se derivó en que la campaña por el plebiscito logró establecer contactos a nivel mundial con otras experiencias similares y en campañas regionales y globales de defensa del agua como un derecho humano -hecho hasta ese momento inédito en comparación con otros procesos-. Otra diferencia con respecto a los procesos anteriores es que la iniciativa no surgió desde Montevideo, sino del interior del país, más precisamente de la denominada Costa de Oro.

A los efectos de contextualizar esta serie de similitudes y especificidades del plebiscito del agua en un marco comparativo más amplio, cabe agregar que la riqueza de un análisis de este tipo radica en la posibilidad de establecer matices incluso dentro de lo que a priori aparece como similar y diferente.

La característica más saliente del plebiscito del agua está explicitada desde su propio título, donde aquello que resalta es el tema que convoca a la ciudadanía ante un nuevo mecanismo de democracia directa. El agua, un recurso natural de relativa abundancia en el Uruguay, supone históricamente un servicio público brindado en una importante proporción por el Estado mediante una empresa específica para el sector. En Uruguay no existió hasta bien entrada la década de los noventa un negocio privado del abastecimiento de agua potable a la población en gran escala; allí donde la empresa estatal no llegaba, las necesidades fueron cubiertas (y en el caso del saneamiento son cubiertas el momento actual) por iniciativas particulares.

Es posible encontrar uno de los móviles principales del plebiscito a partir del momento en que la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento comienza a ser disputada por empresas privadas extranjeras.

Por detrás de la comparación entre el plebiscito del agua y los anteriores plebiscitos y referéndum se encuentran dos interrogantes que parecen centrales para el análisis: por un lado, ¿qué elemento novedoso tiene -en caso de tenerlo- el plebiscito del agua?

Cuánto le cabe a la consideración del agua como “derecho humano fundamental”, gestionada bajo los criterios de sustentabilidad y solidaridad para con las generaciones futuras y explícitamente vedada al afán de lucro, y por otro lado cuánto le cabe a la defensa de la empresa pública en la explicación del resonante apoyo que obtuvo el proyecto de reforma constitucional es seguramente un dilema difícil de resolver. Aquí lo que se están enfocando son las dos principales líneas argumentales empleadas en la campaña para el plebiscito. Por un lado la vertiente argumental específicamente ecológica, que subraya la valoración política que posee el recurso natural para la vida en este

planeta. Por otro, la vertiente argumental que subraya el sujeto de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento que es la empresa pública.

Lógicamente que ésta es una distinción puramente analítica y ficticia, formulada a los efectos de proceder justamente en el análisis. En esta segunda interrogante se profundiza la hipótesis de la novedad del Plebiscito del agua respecto a los anteriores procesos de democracia directa.

Como se desarrolló antes, la utilización de plebiscitos fue práctica corriente entre 1989 y 2003 en el Uruguay. La defensa de las empresas públicas en el Uruguay por parte de la ciudadanía es un activo muy importante al analizar la década de auge del neoliberalismo. Diversas instancias atestiguan este relevante patrón de comportamiento de los uruguayos de defensa de las empresas estatales.

Teniendo en cuenta ambos elementos entonces, cómo y en qué se sustenta entonces esta hipótesis de que el Plebiscito del Agua es cualitativamente distinto y novedoso respecto a los procesos anteriores? Para relativizar, tal vez la formulación más precisa de la pregunta sea ¿en qué fragmento radica la novedad (teniendo en cuenta que el procedimiento y buena parte de los sujetos impulsores son idénticos a los procesos que le precedieron)?

Seguramente un alto componente derivado de este patrón de comportamiento de defensa de la empresa pública esté presente en la explicación del resultado del plebiscito del 31 de octubre de 2004. En este sentido existe una continuidad del proceso mencionado con todas las otras instancias activadas durante la década de los noventa.

El rol del sindicato en la CNDAV

De todos modos, volviendo al principio y partiendo de él, es importante destacar que la especificidad de este proceso está en relación a la propia temática en cuestión, el agua, un recurso natural enmarcado en una discusión en perspectiva de política ambiental, y colocada en el debate ciudadano.

De las entrevistas realizadas a los integrantes del sindicato de OSE se extraen elementos muy fuertes para contextualizar el posicionamiento de este actor dentro de la CNDAV. Por un lado, todo lo relacionando a cómo la empresa experimentó un auténtico desmembramiento de algunos de sus principales dependencias de gestión y mantenimiento de los servicios por parte de los sucesivos directorios, nombrados por los sucesivos gobiernos de la década del noventa.

Este desmembramiento estaba conduciendo a la empresa a una suerte de inoperancia que se transmitió a dos áreas principalmente; sobre la calidad de la respuesta de parte de la empresa hacia las demandas de los usuarios en primer lugar, y en la composición del sindicato en segundo lugar.

Cuando los sucesivos directorios y actores políticos pro-privatización endilgaban todos los males a la empresa y reiteraban que el aumento de la demanda no podría ser cubierto por parte de la inversión pública, se resguardaron sistemáticamente de relacionar ese diagnóstico con la también sistemática obra política de desmantelamiento de la empresa en cuestión.

Esta política de desarticulación de la empresa impactó en la composición del sindicato, modificándole profundamente algunas de sus pautas fundacionales en lo que respecta a los perfiles del trabajador sindicalizado. Específicamente se pasa de un sindicato con fuerte presencia obrera a uno con perfil más administrativo; esto responde a que el sector de obra y mantenimiento de OSE fue el área de impacto principal de la reestructura forzosa que experimentó la empresa a lo largo de los noventa.

A la salida de la dictadura militar, el sindicato tenía una fuerte composición de obreros, oficiales de los más diversos oficios, desde plomeros hasta carpinteros, electricistas y herreros. Ese fuerte componente obrero estaba arraigado en la denominada Planta de Propios (ubicada en la calle antiguamente denominada de esa manera). Esta planta llegó a tener más de mil funcionarios, que en su gran mayoría eran integrantes del sindicato. Las entrevistas a informantes calificados indican que la incidencia de este sector obrero en el conjunto del sindicato

era muy poderosa; en la segunda mitad de la década de los ochenta FFOSE era un sindicato fuerte, pero que tenía dos diferencias capitales con el sindicato que resurge de la reestructura de la empresa a lo largo de la década de los noventa: era un sindicato de una empresa pública con fuerte incidencia obrera y que llevaba adelante reivindicaciones de carácter corporativo, de mejora y recuperación salarial sobre todo. El “nuevo” sindicato, el que protagoniza junto a otros actores la campaña por el plebiscito no tendrá más esa fuerte incidencia obrera en su estructura interna, y además, sus reivindicaciones dejarán de ser estrictamente por recuperación salarial y horas extras, sino que se incorporarán nuevos frentes de lucha: las privatizaciones y el cuidado del recurso.

Precisamente el inicio de la década de los noventa verá una ofensiva sobre la empresa y por ende sobre el sindicato; esos años serán de repliegue para FFOSE. Un ejemplo de ello es la privatización de los servicios en Maldonado. *“lo de Aguas de la Costa, para FFOSE, cuando arrancó, pasó sin pena ni gloria. En el año 1992 lo de Aguas de la Costa, para FFOSE en su momento, no tuvo la valoración que hoy le damos, ni que hablar, pero tampoco para el año 1994”*.⁵⁵ Literalmente el sindicato no tuvo posibilidades para resistir una fuerte ofensiva mediática y política que presionó duramente para inducir por ejemplo la privatización de los servicios en Punta del Este, principal balneario de Maldonado.

Dicha ofensiva reprodujo el eslogan de que Maldonado perdería irremediamente sus atributos naturales si no se lograba incorporar rápidamente el servicio de saneamiento: incluso en los medios se contó con la participación efusiva de algunos de los más connotados turistas argentinos que poseían en ese momento propiedades en la zona -como el conductor televisivo Bernardo Neustadt- que afirmaban que sin saneamiento Punta del Este se inundaría en sus propios efluentes. Esa operación política, mediática y empresarial apuntaba a llevar a Maldonado los servicios a como diera lugar y como supuestamente OSE estaba imposibilitada, la solución era la privatización. La realidad post privatización sería bien diferente a la procurada por los agentes pro-privatización, por ejemplo cuando a partir de 2001 se empiezan a

hacer evidentes los problemas de sobrefacturación, o incluso cuando Piriápolis -otro importante balneario- se queda en pleno verano sin servicio de agua por 4 días.

La flexibilización laboral y la descentralización que integraron los planes de crear una “OSE del futuro” en los inicios de la década de los noventa durante el gobierno presidido por Luis Lacalle, impactaron por ejemplo con el cierre de la planta de Propios. Claramente la flexibilización y la descentralización que generaron el desmantelamiento de las bases materiales del sindicato anteceden a la política de privatización de los servicios.

El resultado de esta reestructuración de la composición del gremio es la debilidad de la organización sindical en sus estrategias de resistencia a lo largo de toda la década de los noventa, tal como lo atestiguan de diversa manera la globalidad de los informantes calificados, muchos de ellos integrantes del propio sindicato. Esta debilidad se manifestó por ejemplo al no poder articular una efectiva resistencia al proceso de privatización en el departamento de Maldonado, lo cual es la primera autocrítica que surge desde los propios entrevistados integrantes del sindicato. “*Creemos nosotros que FFOSE no luchó como correspondía en la privatización en Maldonado*”. Incluso un hecho elocuente es que la dirección sindical en funciones entre 1996 y 2000 no tomó contacto con el actor social que rechazó localmente la privatización al este del arroyo Maldonado, la Liga de Fomento de Manantiales (LFM).

Dos componentes refuerzan esa debilidad que el sindicato experimentó hasta el año 1999 - 2000; por un lado una situación financiera adversa, y por otro una división política importante entre las direcciones anteriores al período que denominaremos como “sindicato en campaña de plebiscito”.

Cuando se pretende extender la experiencia de privatización de los servicios desde Maldonado a otros puntos del país como la franja costera del departamento de Canelones (la Costa de Oro) y departamentos enteros como Paysandú o Colonia, el sindicato ve crecer en su debate interno un choque de interpretaciones que aluden por un lado a la reivindicación salarial estrictamente hablando -defendida por la dirección

de ese momento- y por otro la resistencia a la privatización como condición necesaria para la defensa de las fuentes de trabajo.

*Esa tensión interna adquiere en cierto momento ribetes de “una crisis interna muy grande entre sectores que preconizaban una línea de trabajo sindical no muy consecuente con los intereses de clase, y por otro lado una línea más democrática, más participativa, de romper con las estructuras y de fortalecer las estructuras de base, cosa que no había pasado dentro de nuestro sindicato, y que se había conformado una dirección que más que una dirección era un grupo de amigos que estaba metido dentro del sindicato”.*⁵⁶

Esta debilidad del sindicato puede explicar mucho del por qué la campaña por el plebiscito se articula en una doble vertiente argumental; como se dijo, la defensa de la empresa como requisito para la universalidad de los servicios, y la preocupación ecologista, de consideración del agua como un bien de la naturaleza y por definición no objeto de lucro.

En la medida que se está ante un sindicato débil, es lógico que se intentará sumar la mayor cantidad de *razones y aliados* en pos del objetivo de volver a la esfera pública los servicios que ya habían sido privatizados. Esta incorporación de la argumentación “ambientalista” fue también procesada de forma compleja y dificultosa a la interna del sindicato.

*En efecto, “había quienes pensaban que iba a existir una desviación de carácter ambientalista dentro de nuestro sindicato y no clasista digamos, y había quienes apostábamos a formar un frente sobre la base de las dos piernas del movimiento sindical; por un lado la alianza con organizaciones sociales para caminar en defensa de los intereses colectivos o intereses nacionales en defensa del patrimonio. Y por otro lado, la pata que es la movilización y la lucha del movimiento sindical en procura de resolver sus intereses corporativos, los intereses a corto y largo plazo de la clase, como trabajadores”.*⁵⁷

Aquí se visualiza claramente la doble vertiente argumental a la que se hace referencia. Ésta alude en definitiva a una doble perspectiva -incluyente- desde donde analizar el plebiscito, y que tendrá consecuencias

sobre la composición de la CNDAV (un correlato de los discursos con los actores, que será desarrollado en el siguiente apartado) y sobre las condicionantes para el trabajo a posteriori de la aprobación del plebiscito. También explica buena parte de la estrategia aplicada por la CNDAV, así como su propio funcionamiento interno, de toma de decisiones y modos de trabajo.

El pasaje de un sindicato que exclusivamente reivindica recuperación salarial a un sindicato que integra su condición como trabajadores de una empresa estatal de agua a la defensa del agua propiamente dicha dentro de la esfera pública, no fue automático ni mucho menos fácil.

Ese debate consistió en aclarar “*que tiene que ver el recurso agua con el salario, toda una discusión que tuvo sus costos, sus trancazos... de a poquito fuimos asociando que somos trabajadores de una empresa pública de agua, que tenemos que preocuparnos porque ese recurso se mantenga, porque nuestro trabajo está basado sobre la producción de agua de un río, y si ese río está hecho pelota nuestro trabajo también corre riesgo y ahí se asocia nuestro trabajo con el tema del recurso, con el tema de la soberanía, con el tema del patrimonio, se asocia con la defensa de las empresas públicas... yo lo cuento así y parece facilísimo pero no fue nada fácil*”.⁵⁸

Si se repasan las características que tuvieron procesos como el referéndum en defensa de ANCAP (2004), o el referéndum contra la ley de Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico Nacional (1998), o incluso el referéndum contra la ley de Empresas Públicas (1992), debe mencionarse que las sucesivas Comisiones impulsoras de las campañas se estructuraron a partir de los sindicatos directamente involucrados en el área en cuestión; a saber, FANCAP, AUTE y SUTEL respectivamente. Fueron los actores centrales de cada una de esas instancias particulares.

Pero en el plebiscito del agua esto no se reproduce tal cual con FFOSE y la CNDAV. El sindicato es un actor más -importante e influyente sin duda- pero no es el protagonista excluyente. Incluso la propia idea de impulsar una reforma constitucional no nace de la estructura interna ni de alguna comisión particular del sindicato, sino de otro ámbito compuesto

por una pluralidad de actores como lo es la Comisión en Defensa del Agua y el Saneamiento de la Costa de Oro y Pando (CDASCOP). La temática del plebiscito trascendió las estructuras clásicas que operaron los mecanismos de democracia directa en el Uruguay: integró actores de muy diversa índole -tal como en anteriores oportunidades- pero no supeditó la formulación de las estrategias de la campaña a los designios del sindicato. Aquí radica una diferencia central entre el plebiscito del agua y los mecanismos anteriores.

Es importante reparar en la existencia de esa doble vertiente argumental que conserva influencia incluso luego de aprobada la reforma constitucional; puede decirse que incluso es la razón de existencia de la CNDAV luego de conseguido el objetivo principal. La Comisión no desaparece luego del 31 de octubre porque debe tratar de dar cumplimiento a varios de los objetivos planteados desde el inicio, que tienen que ver con la gestión sustentable del recurso, con la elaboración de una nueva política de aguas con disposiciones normativas acordes al nuevo marco constitucional. Y como se manejó al inicio, el hecho que el actor impulsor del plebiscito no se desintegrara luego de pasado el mismo es una de las diferencias más notorias de este proceso en relación a los anteriores.

Las estrategias de funcionamiento interno

La diversidad de actores que conforman la CNDAV no es una diferencia que exhiba el plebiscito del agua en relación a los procesos anteriores. La diferencia radica más bien en como se estructuraron las diversas lógicas de funcionamiento en una metodología de trabajo muy nítida en sus perfiles de horizontalidad, búsqueda de consensos, descentralización y complementariedad a la hora de llevar a cabo diferentes tareas inherentes a la campaña.

En primer lugar debe desarrollarse la existencia de lógicas de funcionamiento diversas: la sindical por un lado, la de las comisiones de vecinos como la de Ciudad de la Costa o la Liga de Manantiales, la de las organizaciones políticas, los grupos de apoyo o las organizaciones ecologistas.

La CDASCOP, donde se encuentra el punto de origen de la CNDAV, parte como nucleamiento de vecinos, no todos de izquierda, motivados en su participación por la intención de agilizar soluciones a la carencia del servicio de saneamiento. La primera gran movilización que se convoca desde lo que luego sería la CNDAV se realiza con una marcha hacia Aguas Corrientes, con una presencia importante de delegados de FFOSE de todo el país más la participación de otros sindicatos como el de CONPAROLE o de la Salud, pero con un carácter muy marcado que proviene desde los trabajos que realizaba en ese entonces la CDASCOP. Dicha movilización se realiza el 16 de agosto del año 2001. El primer plenario de la CDASCOP se realizaría un tiempo más tarde, el 19 de octubre de 2001.

Esos trabajos eran por un lado de difusión, básicamente en espacios de aglutinamiento como ferias, donde se colocaban mesas de información vecinal y que luego serían utilizadas para la recolección de firmas para la activación del plebiscito. A la vez, al estar organizados como Asociación Civil, tenían autorización para concurrir a centros educativos a realizar charlas sobre la defensa del agua y el saneamiento en defensa de la calidad del agua. Por otro lado también se trataba de trabajos de carácter más interno en lo que refiere a la elaboración de un proyecto de saneamiento para la Ciudad de la Costa. El principal móvil de la participación y el trabajo de militancia será el tratar de conseguir el saneamiento, lo que se encuentra aún irresuelto. La trayectoria de la LFM es bastante similar en lo que refiere a la composición vecinal de sus integrantes, y en la focalización prioritaria de las problemáticas locales referidas a los servicios de agua y saneamiento.

“La horizontalidad es lo que nos ha dado mayor fortaleza para los logros. Nadie era más que nadie, ni moderaba siempre el mismo, todos trabajábamos igual, todos colocábamos chinchas, todos dábamos folletos, todos hablábamos por radio. Esta organización de la Comisión de la Costa se intentó llevar a la Comisión Nacional y se defendió a capa y espada, porque los que veníamos de organizaciones cerradas en lo que tiene que ver con direcciones teníamos la sensación de que la centralidad era un impedimento a la participación de aquellos que no estaban organizados”⁵⁹.

La acumulación de trabajos de la CDASCOPE comienza a incidir en los debates que se procesan en FFOSE, y finalmente le otorga también un primer esbozo de estructuración de funcionamiento interno con la operativa de las comisiones de trabajo, más precisamente una comisión técnica más otra de perfil jurídico. La integración de diversos “saberes” técnicos extiende conceptualmente el trabajo de la CDASCOPE y con el correr del tiempo se traslada esa intención a la operativa de la CNDAV.

Por otra parte, se tiene el funcionamiento propio de una organización sindical, donde los criterios de representación para la conformación de la dirección nacional debe articularse en un ida y vuelta entre los trabajadores sindicalizados de los distintos puntos del país con la base del trabajo de dirección gremial que se realiza en Montevideo.

Según los informantes calificados, el crecimiento cualitativo de la campaña en esa primera etapa entre los años 2000 y mediados de 2002 se deriva del “derrame” del trabajo proveniente de la CDASCOPE, que rebasa los límites de su área geográfica de incidencia para pasar a incidir en otros espacios de militancia por el agua. *“Ahí la Comisión comienza a ser una herramienta fundamental, la Comisión de la Costa se transforma en una herramienta política de primer orden por su incidencia, primero en lo local, segundo en el propio debate del sindicato y tercero en lo propositivo porque empieza a tener integración académica-social, con ingenieros, abogados, sindicatos de la mesa zonal, y esa diversidad en la integración nadie la promueve, es espontánea, empieza a aparecer sola por el interés en el tema, no la genera nadie, se genera porque empiezan a correr folletos y empieza a difundirse”*⁶⁰.

En esta primera etapa se consolida un formato de trabajo. Dos elementos muy relevantes que inciden en esta etapa de relativa autonomía en la que trabaja la CNDAV, en base a sus organizaciones “fundantes” (CDASCOPE, FFOSE, LFM y REDES- Amigos de la Tierra), son los reflejos que se reciben de parte de la central sindical PIT-CNT y del Frente Amplio.

“El PIT-CNT no nos apoyó de entrada, ya que el Secretariado estaba con el tema del plebiscito de ANCAP, consideraban inoportuno el tema

de la reforma, ellos querían hacer algo más general, pero nosotros teníamos el tema de la carta intención y de la subasta, y no hubo apoyo de cúpulas sindicales ni políticas de arranque hasta que este tema empezó a hacer carne en las bases de los sindicatos y de sectores políticos”⁶¹.

“Con el PIT-CNT tuvimos problemas (...) los compañeros del PIT-CNT que venían a la Comisión venían con ese formato y si a la hora de definir quién iba a hablar o quién iba a ir a tal lado, se preguntaban: bueno a cuántos representas, cuántas firmas juntaste? Eso pasó muchas veces, estábamos en la Comisión y esos compañeros y bueno si vamos a entrar en problemas de quién va y quién no va a ver cuántas firmas juntó la Comisión de la Costa. Eso partía o hacía daño a ese ensamble de diversidad de formas de expresarse y de participar que parte por ser tolerantes”⁶²

La Mesa Política del Frente Amplio tampoco vió con buenos ojos la simultaneidad de las campañas por el agua y por ANCAP, precisamente en el momento en el cual los esfuerzos de la militancia estaban enfocados en la recolección de firmas. Para el Frente Amplio este “es un momento que en función de valoraciones tácticas hay un cierto desencuentro entre dos campañas que tienen el mismo objetivo que es la defensa del patrimonio nacional.(...) el Frente Amplio estaba ya comprometido en la campaña en defensa de ANCAP y temía no tener la fuerza para la simultaneidad de las campañas”.⁶³

Cuando nuevos integrantes se suman a la campaña, el principal componente del formato de trabajo ya estaba consolidado y había logrado sortear la principal tarea de la etapa que fue la recolección de firmas para activar el mecanismo. Por ende, cuando definitivamente se instala el hecho consumado de un nuevo plebiscito que se llevará a cabo en simultáneo a las elecciones presidenciales del 31 de octubre de 2004, actores como la central sindical y agrupaciones políticas deben sumarse a espacios de trabajo que vienen en rodaje desde el año 2000 y en crecimiento cualitativo.

Otra modalidad de trabajo que asumió como propia la CNDAV en fase de campaña fue la realización de talleres en el interior del país, llevada a cabo previamente desde Uruguay Sustentable y REDES-AT. Este aporte metodológico concreto también fue asimilado al trabajo

de la CNDAV en una doble vertiente: concientización de la población sobre la importancia del cuidado del agua y necesidad de un nuevo marco formal para la efectiva defensa del derecho al acceso al agua. Ambos elementos confluyeron en la difusión de la propuesta de reforma constitucional. Otro interesante aporte metodológico es el que realiza la Comisión Barrial Zona Oeste –la cual se integra a la campaña en la última etapa previa al plebiscito- presentando un gran trabajo barrial en la zona oeste del departamento de Montevideo, donde como estrategia, además de las ferias, pintadas, boletines, volanteadas y charlas en comités de base, proponen ir a la casa de los vecinos a conversar. De esta manera, las charlas se realizaban en el hogar de quienes los convocaban.

En definitiva, la pluralidad de formatos de trabajo redundó en una dinámica “caótica” según los informantes, que no obstante no suponía una característica valorada como *negativa* de la CNDAV. Con relación a otras experiencias de comisiones pro referéndum o pro reforma constitucional, si suponía un carácter diferenciador de la experiencia de la CNDAV. El antecedente más directo y contrastante respecto a este perfil fue la comisión que trabajó en el referéndum de defensa de ANCAP, fuertemente centralizado y estructurado en base al sindicato de la empresa -FANCAP- y al conjunto del movimiento sindical.

Para un integrante de ambos espacios, las características más nítidas de las comisiones estuvieron precisamente referidas a los modos de funcionamiento interno: *las comisiones “tuvieron características distintas, la horizontalidad hay que buscarla en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida, el funcionamiento de la comisión en defensa de ANCAP fue mucho más tradicional, con direcciones, una estructura muy similar a la estructura de lo que es el funcionamiento de los sindicatos, de la fuerza política, y eso tiene elementos negativos desde el punto de vista de la participación”*⁶⁴.

Ese carácter diferenciador de la CNDAV no es tanto un perfil deliberadamente procurado por sus integrantes, sino más bien que resultado de los diferentes actores provenientes y portadores de lógicas de trabajo diversas, que provocaron una suerte de “*empate técnico*” donde ninguno primó de forma absoluta sobre los demás.

Ese perfil de trabajo -que para algunos será un “no perfil”, una negación del trabajo rígidamente estructurado en un actor central y varios periféricos, de carácter centralizado y con una lógica pragmática de la política- tendrá sus puntos de contacto con los actores clásicos de los mecanismos de democracia directa de la década de los noventa. No existe novedad pura en esta arena, sino matices y resultados del proceso de articulación de actores.

En conclusión, *“la Comisión Nacional fue una herramienta que demostró que se puede funcionar con trabajadores organizados y no organizados, funcionar con un objetivo. Después tuvimos otras dificultades, pero esta herramienta para ese objetivo funcionó”*⁶⁵.

La incidencia de “la fuerza política”

La CNDAV inició la recolección de firmas sin el apoyo formal del Frente Amplio, y logró recolectar 100 mil firmas antes de producirse este apoyo por parte de la conducción política del Frente Amplio. A esta cifra de firmas se llegó entre octubre de 2002 -cuando se inicia la recolección de firmas- y enero del 2003. En realidad fueron numerosos los Comités de Base del Frente Amplio que ya habían asumido la tarea militante de la recolección de firmas incluso antes de producirse el explícito apoyo por parte de la conducción política de la coalición de izquierda.

En todos los procesos de consulta a la ciudadanía el papel que juegan las definiciones político- partidarias son importantes. El estudio sobre los plebiscitos y referéndum sucedidos a partir de 1989 revelan que la relación existente entre la definición partidaria y los resultados finales de las campañas no es lineal, en el sentido que no basta la directiva partidaria para que automáticamente se dé el alineamiento o el rechazo por parte de la ciudadanía. Pero sí existe una relación entre ambos elementos.

En el caso del plebiscito del agua, tanto el Frente Amplio como una fracción del Partido Nacional apoyaron públicamente la campaña e incluso integraron la CNDAV. Al igual que en procesos anteriores, en

el caso de los impulsores del plebiscito del agua nucleados en la CNDAV, se percibió como tardío el pronunciamiento del Frente Amplio respecto a la reforma constitucional. Esto hace referencia a los tiempos y lógicas distintas sobre las que se basa una organización político partidaria (que también está en el marco de una campaña electoral) y un conjunto de organizaciones sociales impulsando por su iniciativa un plebiscito.

Como se mencionó más arriba, el hecho de que en un momento las campañas por el referéndum de ANCAP y del plebiscito del agua fueran simultáneas, determinó que tanto el PIT-CNT como la Mesa Política del Frente Amplio se incorporen -según los informantes de la comisión- de forma tardía a la campaña del agua.

“Entonces ahí hay que tener presente que en la campaña en defensa de ANCAP se tienen algunas dificultades de obtener rápidamente la cantidad de firmas necesarias, incluso en algunos momentos en el seno de la comisión de ANCAP hay una visión pesimista de que se pueda lograr el objetivo. Y eso influye enormemente, el Frente Amplio estaba ya comprometido en la campaña en defensa de ANCAP y temía no tener la fuerza para la simultaneidad de las campañas”⁶⁶.

Conviene en este punto distinguir dos aspectos relacionados con la postura del Frente Amplio hacia el proyecto de reforma constitucional y el trabajo desarrollado por la CNDAV. Uno de esos aspectos es que el apoyo de la fuerza política fue importante para la consolidación de la *tarea organizativa* de la campaña. El otro aspecto es propiamente el que remite al apoyo político hacia la propuesta de reforma constitucional, y su efecto sobre la ciudadanía en general.

No es menor esta distinción por el hecho de que incluso que ambos aspectos se vinculan a sujetos distintos: por un lado la tarea organizativa expresada en la recolección de firmas, la realización de talleres en locales de comités de base o incluso la tarea propagandística, remiten a la militancia de base del Frente Amplio. Por otro lado la definición de la conducción política en favor del proyecto de reforma constitucional remite a otro sujeto mucho más amplio que es el de la ciudadanía en general que debe expedirse simultáneamente sobre el futuro gobierno y sobre el proyecto de reforma.

Mientras que un apoyo está dirigido al *proceso* de la campaña, el otro lo está hacia el *resultado* de la misma. Ambos apoyos tienen sus efectos sobre los terrenos indicados. Por un lado entonces se hace referencia a un actor que denominaremos como izquierda social y por otro, a la izquierda política que refiere (no exclusivamente) al Frente Amplio. Incluso esta distinción cobra cuerpo en el hecho que el Frente Amplio como tal tenía una doble representación en la CNDAV: por un lado que representaba a la Mesa Política y por otro la representación de las bases, el denominado “Grupo de los 36”.

El sostén organizativo que en un momento dado se dispone desde los ámbitos de la militancia partidaria hacia la campaña del agua es considerado clave para el crecimiento de la CNDAV, no en el sentido cuantitativo sino en el terreno de la reproducción del discurso y de los contenidos en favor de la reforma constitucional. Por otra parte, el efecto del apoyo del Frente Amplio sobre el resultado tan categórico que aprobó la reforma constitucional puede inferirse en base al análisis de los resultados nacionales y departamentales que se registraron el 31 de octubre de 2004.

Esta distinción analítica también fue realizada dentro mismo de los ámbitos de la CNDAV. Esto es claro por ejemplo en la siguiente cita extraída de una de las entrevistas realizadas: *“Si ese apoyo no existiera [el del Frente Amplio], el proceso de ampliación de la Comisión hubiera sido de repente quizás muy lento y se hubiera llegado a una victoria porque había una conciencia colectiva generada desde el año 1991-1992 por la defensa del patrimonio, y eso de alguna manera facilitaba el trabajo de la Comisión, pero de todos modos creo que todas las organizaciones que estuvieron en la lucha dentro de la Comisión, y especialmente el Frente Amplio, fueron pilares fundamentales para el logro de la victoria”*⁶⁷.

En resumen, la labor de militancia de las bases del Frente Amplio operó en dos momentos: por un lado en la recolección de las firmas para la activación del plebiscito y luego en la campaña, en la realización de actividades como charlas, talleres y propaganda a nivel de las coordinadoras departamentales y comités de base. Ambos momentos

resultaron positivos en ese “*proceso de amplificación de la Comisión*”, tal como se establece en la cita anterior. Para ambos procesos, el actor es “*el movimiento*”, o lo que aquí se denominó como izquierda social.

*“El Frente es una estructura contradictoria entre lo que es su estructura original de coalición de sectores y de movimientos, pero en definitiva la cabeza, la voluntad de acción predomina en el movimiento, y cuando vos llegás al movimiento llegás a la gente, la gente no se expresa por la coalición, más allá que la coalición levanta los votos, la gente se expresa por los comités, por las coordinadoras, por las departamentales, porque eso es con lo que tiene contacto”*⁶⁸.

Este puede ser un buen punto de partida para conectar la situación de la organización de los movimientos de base en Uruguay con el debate central en América Latina sobre la autonomía de los movimientos sociales respecto a los partidos políticos. En primer lugar, hoy parece ser más relevante el problema de la autonomía de los movimientos sociales respecto a las políticas y prácticas gubernamentales más que en relación a los partidos. Este parece ser el caso de Argentina, Brasil, el resultado de lo que vive actualmente Ecuador luego que el movimiento indígena participara de un efímero pacto con el gobierno de Lucio Gutiérrez, al cual luego colaboró a deponer, y puede ser la tónica de la relación de los movimientos sociales bolivianos respecto al gobierno de Evo Morales.

Claro que en cierto sentido la relación entre partidos políticos y movimientos sociales se remite a obtener algún tipo de incidencia en el Estado; además los movimientos sociales son movimientos políticos porque *hacen* política, y actúan de acuerdo a parámetros políticos. La diferencia radica en que este tipo de accionar político de los movimientos sociales es distinto a la lógica electoral a la cual deben sujetarse los partidos políticos.

Teniendo en cuenta esta disgresión, y conectando con la incidencia que tuvieron las fuerzas políticas en el marco del accionar de la CNDAV, debe tenerse en cuenta que la promoción de una campaña para plebiscitar una reforma constitucional que se decide simultáneamente con las elecciones nacionales hizo que esa distinción entre la lógica del movimiento y la lógica electoralista fuera sumamente tenue.

Pero esto no quiere decir que la CNDAV no tuviera rasgos, accionares y lógicas diferentes a la política partidaria. Muy por el contrario -tal como se desarrolló en el capítulo VII de este libro- la CNDAV configuró un marco de acción claramente pautado por rasgos de movimientos sociales, en cuanto a su autoorganización, sus estrategias de funcionamiento y sus mecanismos de difusión e interacción con la sociedad.

La continuidad del actor

Tal vez la diferencia que puede ser establecida de forma más nítida entre el plebiscito del agua y los plebiscitos y referéndum anteriores sea la continuidad de la CNDAV luego de haber logrado la aprobación de la reforma constitucional.

La pauta seguida hasta ese momento era que el actor impulsor de la campaña por un plebiscito o referéndum se disolviera luego de pasado el momento para el cual había sido convocado, ya hubiese conseguido o no el objetivo deseado, si bien existen algunas experiencias muy concretas y de relativa corta duración que pretendieron perdurar reformulando objetivos.

En el caso de la CNDAV en cambio su continuidad luego de aprobada la reforma constitucional es mucho más nítida. Con cambios en su composición interna y con nuevas definiciones estratégicas, su cometido pasó a estar definido por un postulado central: hacer cumplir todos los contenidos de la reforma constitucional aprobada.

Varios temas integran esta agenda de trabajo; la elaboración de una “política nacional de aguas” bajo criterios de participación social, el efectivo cumplimiento del concepto central de la campaña de considerar el agua como un derecho humano y la resolución de las concesiones a empresas privadas -extranjeras y nacionales- a la luz del nuevo marco normativo, son algunos de los más relevantes.

En la dirección de aportar algunas interpretaciones sobre esta continuidad, es posible establecer dos niveles que se interrelacionan analíticamente pero que no se traducen en prácticas concretas de la

CNDAV. El primero de esos niveles es lograr el cumplimiento cabal, efectivo y en todos los términos de la reforma constitucional, lo cual es compartido por todos los componentes de la Comisión. Para cubrir este nivel ya se está hablando de una continuidad lógica, casi que por inercia, de seguimiento a una propuesta ampliamente aprobada por la ciudadanía y que debe ser aplicada, lo que insume tiempos.

Un segundo nivel refiere a que esa continuidad inercial de la CNDAV posibilita y brinda una plataforma desde la cual realizar el seguimiento de determinadas decisiones del nuevo gobierno iniciado en funciones el 1° de marzo de 2005. Desde ese espacio de confluencia de actores, con un largo camino recorrido, que goza de una legitimidad política y social muy relevante por haber sido el promotor de una campaña victoriosa, será en algunos casos, bastante difícil el separar objetivos naturales (hacer cumplir la reforma) de temas colaterales, que en muchos casos determinan las formas como esa misma reforma se aplica desde el nuevo gobierno.

“Para muchos compañeros la Comisión fue la alternativa a un proceso de reconversión importante, creo que hay compañeros que dimensionaron esta herramienta como la posibilidad de promover un proceso más acelerado de cambio, eso también pasó. Hubo compañeros acá que plantearon que la Comisión tenía que tener ese protagonismo y llevar adelante un proceso más acelerado con el decreto del agua, con el tratado [bilateral con Estados Unidos], con las plantas [de celulosa en el río Uruguay], y si, estuvo bastante y está bastante avanzada en ese tema. Lo que pasa es que dentro de la propia Comisión aparecen claras estrategias de confrontación al gobierno en sí. Ahí el objetivo empieza a ser más difuso y empezamos a tener objetivos compartidos en algunos temas y algunos objetivos no tan compartidos. Se empieza a desdibujar el objetivo que era que la reforma se aplicara”⁶⁹.

También debe tenerse en cuenta que la CNDAV, luego del plebiscito del 31 de octubre de 2004, ve modificada su composición en algunos integrantes muy importantes, como es el caso del Frente Amplio, que se retira de ese espacio por decisión de su Mesa Política una vez que en el balance realizado se da por cumplido el objetivo que era la aprobación de la reforma constitucional.

Además de la salida del Frente Amplio, también se procesan ingresos de otros actores al espacio de la CNDAV. Un caso muy rico para analizar es el de la denominada Comisión Oeste en defensa del Agua. Dicha Comisión se incorpora en la recta final hacia el plebiscito, y refuerza su participación luego de aprobada la reforma⁷⁰. Otras comisiones barriales que también se integran faltado relativamente poco tiempo para el 31 de octubre, perduran luego mediante una participación mantenida.

Resulta interesante cotejar la valoración de la cita anterior con respecto a los objetivos de la CNDAV. Concretamente, para la Comisión Oeste, la continuidad de la campaña luego del 31 de octubre también se enmarcaba en una definición estratégica acerca del logro o no de los objetivos fundacionales de la propia CNDAV.

“Si nosotros hubiéramos entendido que el trabajo terminaba el 31 de octubre la comisión en definitiva hubiera fracasado, concretamente porque no hubiéramos logrado el objetivo común, pero estratégicamente la Comisión tiene claro que el agua es un vehículo que nos junta y nada más, nosotros estratégicamente lo que pretendemos es la organización de los vecinos del barrio, o sea la organización barrial en torno a un proyecto político, no un partido político...”⁷¹.

Para este integrante de la CNDAV -no fundacional-, la continuidad de la campaña es consecuencia de la permanencia de las demandas que originan el surgimiento de aquella. Este es uno de los objetivos -tal vez el más importante, pero no el único- que reivindica el total cumplimiento de las disposiciones contenidas en el proyecto de reforma constitucional.

Además de ello, también reivindican otros aspectos: *“nosotros tenemos tres puntos que son los que trabajamos, que es el tema del agua y la derogación del decreto del 20 de mayo y la gestión, planificación y control de las cuencas hídricas por parte de la ciudadanía, el tema de las plantas de celulosa y el tema del tratado de protección de inversiones con Estados Unidos. Y tenemos algunos otros temas que son como el puerto de la Armada en el Cerro que en definitiva por falta de fuerzas no le hemos podido hincar el diente, pero creemos que es sumamente necesario...”⁷².*

Queda más claro entonces lo que se afirmó anteriormente. Por un lado, la CNDAV continúa su accionar para asegurar de algún modo que la reforma constitucional se cumpla a cabalidad y en todas sus disposiciones. Pero por otro lado, también permite la expresión de actores que enjuician -o valoran críticamente al menos- ciertas políticas del nuevo gobierno.

Esta complementariedad por momentos es conflictiva y por momentos potenciadora de las tareas de la CNDAV. Siempre resulta compleja. Ciertos objetivos son más compartidos que otros, lo que significa más consensuados que otros. En el primer término de los acuerdos, sin duda está la aplicación de la reforma. Con un poco menos de acuerdo pueden estar otros temas, pero siempre de manera coyuntural. Tal es el caso de la posición de rechazo que la CNDAV toma con relación al Tratado de Protección de Inversiones Uruguay – Estados Unidos. Todos estos temas “conviven” dentro del espacio de la CNDAV, y de ahí que se complejice el trabajo interno para la toma de decisiones.

En general todos los grupos y referentes entrevistados hicieron acuerdo en marcar como dificultoso el funcionamiento interno de la CNDAV, en el período posterior al 31 de octubre. Sin embargo, conviene recordar que también el funcionamiento durante la campaña era considerado como muy peculiar, pero como un activo, en términos positivos, de la búsqueda de consensos de funcionamiento de la CNDAV.

En este terreno conviene preguntarse si lo que se modificó fue efectivamente la forma de funcionamiento de la Comisión Nacional, o si fue realmente la valoración de sus integrantes respecto a este funcionamiento. Hay que considerar que la campaña con miras al plebiscito tenía un primer escalón a sortear que era la consulta a la ciudadanía el 31 de octubre. Un objetivo concreto, situado temporal y políticamente con precisión⁷³.

Luego de aprobada la reforma constitucional en el plebiscito, el objetivo de aplicar todas las disposiciones de la reforma sigue siendo el objetivo de mayor consenso políticamente hablando, pero que ha perdido la precisión temporal y metodológica para llevarlo a cabo. Una consecuencia de esto puede ser lógicamente la complejización del

funcionamiento interno, su creciente dificultad para operar, y en definitiva, de persistir.

Las vinculaciones internacionales

Otro de los caracteres específicos de la campaña relacionado con el plebiscito del agua -anterior y posterior al 31 de octubre- fue la vinculación que se estableció con procesos similares a nivel regional y con campañas internacionales, principalmente ambientadas en el marco del Foro Social Mundial.

Si bien en plebiscitos anteriores existieron vinculaciones con campañas de otros países, en el caso del plebiscito del agua esto se desarrolló especialmente como un eje de trabajo específico que procuró conectar la experiencia uruguaya a la regional e internacional en dos niveles: uno relacionado con la incorporación de todo el marco argumental y político que sostiene la perspectiva del agua como derecho humano, y otro nivel de coordinación con campañas internacionales sobre el agua.

En el nivel de incorporación de los contenidos y argumentos políticos que componen la perspectiva del agua como derecho humano, para toda la campaña del plebiscito del agua, las vinculaciones internacionales jugaron un papel muy importante.

En lo que respecta a las articulaciones regionales con otras campañas, diversas organizaciones que componen la CNDAV -y también ella misma- han entablado vínculos concretos para instancias como el Foro Social Mundial.

Como reflexión final respecto a este tema, puede decirse que el inicio y fin de la campaña del agua en Uruguay están determinados por condicionamientos venidos desde el marco internacional en el cual el país está inserto.

En primer lugar, el proceso de privatización de los servicios en general y del agua en particular es -como se desarrolló al inicio- una característica de la década de los 'noventa en América Latina. En Uruguay ese proceso se da de manera específica según las áreas objeto -sean

telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable- pero en sintonía con un marco hemisférico que tenía a la privatización como una de las grandes líneas de acción.

Como se desarrolló en el capítulo 6 de este libro –sobre los mecanismos de democracia directa que se activaron en Uruguay para contrarrestar este marco–, el efecto de mitigación ensayado con plebiscitos y referéndum sirvió para colocarle obstáculos a la privatización, pero no para frenarla totalmente.

En general, el balance de la resistencia social a la privatización debe considerar dos dimensiones: una relacionada con la organización, al haber activado a sectores sociales que procuraron intervenir de esa forma sobre los lineamientos políticos y económicos que se ensayaron en los noventa. Y por otro lado una dimensión de resultado, en la que se toman en cuenta éxitos y fracasos en la resistencia efectiva a las privatizaciones.

En tanto proceso, la activación y organización de actores sociales es sumamente importante por haber contrapesado un fenómeno muy presente en los estudios de la ciencia política y la sociología política sobre la década de los noventa, como es el *desapego hacia la política*.

Se podrá decir respecto a este punto que la organización de actores sociales clásicos como los sindicatos, los cooperativistas, los jubilados o los gremios estudiantiles, no dependió exclusivamente de la activación de plebiscitos y referéndum, y ello es correcto. Pero tal como surgió de toda la documentación recabada, lo que se quiere subrayar al respecto del contrapeso a la desafección política es que en muchos casos, sectores específicos sí se articularon en torno a mecanismos de esta índole, y el caso paradigmático es el de los jubilados y su resistencia a las reformas del sistema de seguridad social. También implica que la acción de estos actores responde en buena medida a -y a través de- canales institucionalizados.

En segundo lugar, la participación sindical y gremial en los procesos fue una característica central del período, con el agregado que la activación de mecanismos de democracia directa muchas veces contribuyó a solidificar el proceso de organización en esos actores.

Aunque se debe resaltar que el cambio en el estilo de organización – por parte de gremios y sindicatos- se debió en primera instancia a la debilidad de los mismos para poder imponer una organización de carácter de democracia representativa.

En tercer término, resulta importante destacar que al influjo de la activación de plebiscitos y referéndum se genera el surgimiento de comisiones barriales autoconvocadas para cada caso particular -tal es el caso por ejemplo de la comisión de la zona oeste- que aglutinaron activistas y militantes desconformes con un tipo de participación político-partidaria clásica, encontrando allí ámbitos propicios para una suerte de *reconversión de las formas de participación social*.

Volviendo entonces al caso concreto de la campaña por el plebiscito del agua, encontramos que su resultado impacta de lleno sobre el proceso de privatización del agua, ya no obstaculizándola, sino frenándola en seco.

Pero -y aquí se cierra el razonamiento respecto a las vinculaciones internacionales de este proceso-, el mecanismo optado para salir de la privatización está íntimamente ligado a una problemática regional, sobre los mecanismos de atracción de los flujos de inversión extranjera directa.

Actualmente existe a escala regional una competencia muy intensa por atraer inversiones extranjeras directas. La negociación y puesta en funcionamiento de Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones es una de las modalidades preponderantes empleadas por los países de América Latina para hacer efectiva la política de atracción de inversiones extranjeras, principalmente a partir de la década de los años noventa. Nuestro país no fue ajeno a esta tendencia y hasta el momento tiene suscritos 25 Tratados de Protección de Inversiones, en su mayoría negociados entre los años 1992 y 2000.

En su definición más amplia, un Acuerdo de Protección de Inversiones establece una serie de mecanismos por los cuales las inversiones realizadas por ciudadanos de una parte en el territorio de la otra son garantizadas en función de una seguridad jurídica especial recíprocamente acordada, procurando otorgarle mayores certezas así

como cláusulas de no discriminación a los inversores extranjeros. El supuesto de fondo es que este marco se diseña para reducir el llamado “riesgo del inversor”.

Para el contexto latinoamericano, se ha manejado que las medidas que garantizan seguridades para las inversiones extranjeras es “un debe” por diversos motivos, pero principalmente aquellos derivados de la intervención estatal en la economía y los contextos políticos en general. Teóricamente, la suscripción de este tipo de acuerdos le otorga mayores seguridades a los inversores y mejora la posibilidad de captación de los países en materia de inversión extranjera. Sin embargo, los datos indican que la relación que se intenta establecer entre la firma de tratados y el arribo automático de las inversiones es un mito.

Los inversores deciden dónde van a radicar sus capitales por una gran cantidad de factores, y el tema de las garantías jurídicas es sólo uno de ellos. Lógicamente que cuentan con un contexto macroeconómico favorable, la existencia de un proyecto estratégico del país y su inserción internacional, que la economía esté funcionando, el tamaño del mercado interno y la existencia de recursos naturales. Incluso debe establecerse que aún con mucha regulación estatal o con muchas concesiones y posibilidades de acción para las empresas, siempre existe seguridad jurídica para la inversión extranjera. Lo que se establece con este tipo de Tratados son derechos y prerrogativas que no gozaban los inversores hasta el momento de acordar este tipo de tratados.

Fue este modelo forjado a lo largo de la década de los noventa el que condicionó el efectivo cumplimiento de la reforma constitucional del agua. Cumplir lo dictado por la ciudadanía hubiera colocado al país en una situación en la que los inversores extranjeros que tenían concesiones en los servicios de agua podrían exigir resarcimientos económicos cuantiosos a cambio de las cancelaciones de sus respectivos contratos. El debate entre ambos modelos hubiera sido inevitable, y hubiera sido un debate en clave internacional: cumplir con “derechos” de las empresas o con las decisiones de la ciudadanía. ¿A costa de qué se establecieron mecanismos de atracción de inversión extranjera? - ¿Qué capacidad de respuesta pueden tener Estados nacionales debilitados por una larga

década signada por las privatizaciones y el achique, ante demandas de grandes corporaciones transnacionales dirimidas en tribunales de arbitrajes supranacionales?

“¿Qué hicimos de malo? Utilizamos el mecanismo de la democracia: la consulta popular, cumplimos con todas las fases, el pueblo fue consultado. Es decir, ¿dónde está el argumento para decir que eso no es válido para echar a una multinacional que no cumplió? No había argumento. ¿Cómo me salgo de las normas internacionales? ¿Cómo retomo los servicios de Uragua (una multinacional que está amparada en un acuerdo de inversión con España)? ¿Cómo recupero la Suez? ¿Cómo doy respuesta al Banco Mundial que es el que me presta plata? ¿cuál es el mensaje que le doy al mundo si yo cuestiono la inversión extranjera y [al mismo tiempo] estoy pidiendo que vengan mayores inversiones extranjeras para sacar del pozo a mi país?”⁷⁴

Son demasiadas interrogantes que exceden este estudio de caso, pero que indudablemente delinear el trasfondo internacional que condicionó en todo momento la situación concreta sobre la cual operó el plebiscito y la resolución de la ciudadanía.

“Si la salida de Uragua hubiese llevado un debate a nivel internacional, con un posible juicio de la empresa al Estado uruguayo, hubiera dado lugar a un debate de dos paradigmas de modelos que hubiera logrado pegar para otros lados también. Ahora, esa salida negociada no lleva al debate internacional, fue muy bien aceptada por una multinacional que no le sirve que ese debate sea internacional. Es clarísimo que perdimos una instancia fundamental de debate para que se ponga en discusión las democracias de los pueblos, las incidencias de las democracias directas de los pueblos versus los capitales. Y eso se perdió. ¿Por qué? Porque URAGUA decidió irse sin hacer juicio internacional con el arreglo bancario [al que llegó con el gobierno] pero tiene que haber hecho una valoración de que no le servía el debate internacional y al gobierno actual se le va el cuco, el miedo a la demanda ...”⁷⁵.

A modo de conclusión

Luego del año 1996 los procesos de democracia directa no lograron sus objetivos de la misma forma que lo habían logrado en los primeros años de la década de los noventa. Por más que los temas fueran similares, los procesos no se igualaban en cuanto a la capacidad de convocatoria y el resultado de ello es que ninguno logró alcanzar el objetivo planteado.

La posibilidad de conformar verdaderos movimientos no pudo reeditarse, si entendemos por movimiento la confluencia de actores sociales y políticos a cuentas iguales, con alcance nacional a través de la reproducción departamental de actores locales (sindicales, partidos políticos). Por lo tanto, los procesos no alcanzaron los montos constitucionales exigidos y fueron derrotas para los sectores sociales que resistieron a las privatizaciones.

Una posible explicación es la postura adoptada por la “fuerza política”, léase el Frente Amplio, ante estos mecanismos. El involucramiento y apoyo del Frente Amplio fueron en general valorados como tardíos y en algunos casos deficientes, en general complejos y lentos. La expresión de esa complejidad fue graficada por la “teoría del desgaste” de los mecanismos, de las convocatorias, de la democracia directa en sí misma.

La consigna más clara de esa teoría era simplemente que no se podía activar referéndum y plebiscitos a raudales, puesto que se desgastaban quienes los impulsaban y desgastaba el principio de la utilización de los mecanismos al hacerlo de forma tan corriente.

Las razones para activar los mecanismos pasaron a ser sumamente controladas; si el caso de las empresas públicas no había funcionado como paquete, estaba funcionando caso por caso y empresa por empresa. Y en esa valoración estratégica cayó el agua, y por ahí comenzaron las privatizaciones de los servicios.

También fue más que visible en el caso del Marco Regulatorio del Sistema Eléctrico, donde la empresa estatal perdió de hecho el monopolio que detentaba en el mercado de generación de energía, y en la llamada Ley de Urgencia I. El proceso lento de desmonopolización gradual se

terminó imponiendo sobre el camino rápido de la privatización indiscriminada. Mientras que esta última pudo ser bloqueada por la activación de la decisión directa de la ciudadanía, el primero resultó ser más sistemático, más metódico y más efectivo.

La centralidad de la reforma del Estado, expresado en el eje retiro o permanencia del Estado colocó consecuentemente al actor sindical público en el centro del rechazo al proceso de desmonopolización. Por más que convocó, interpuso, recorrió los departamentos y hasta en muchos casos convenció acerca de lo que transmitió, no pudo frenar sistemáticamente los matices de cada ley y de cada disposición inspiradas en el corpus neoliberal.

Si una característica debe apuntarse acerca de los procesos posteriores al año 1998 es que no pudieron consumarse verdaderos movimientos sociales como sí se formaron en torno al rechazo de la Ley de Empresas Públicas o a las propuestas de los jubilados: base social más apoyos políticos.

Luego de la reforma constitucional del año 1996, donde el Frente Amplio debió asumir que su camino al gobierno debería pasar inevitablemente por la supremacía electoral sobre los dos partidos tradicionales tratados conjuntamente, los procesos de activación y decisión en los terrenos de la democracia directa debió pasar por un metódico análisis de conveniencias y desventajas por parte de la fuerza política.

Esto se aplica hasta el 2002, cuando en plena recta final hacia las elecciones nacionales que llevarían al triunfo del Frente Amplio, se activan dos mecanismos: el referéndum por ANCAP y el plebiscito del agua. Ambos resultaron efectivos para revertir las privatizaciones en curso y ambos fueron victorias importantes para sus impulsores.

En ambos recursos se revirtieron expresiones del modelo privatizador. Fueron activados por iniciativa popular mediante la recolección de firmas. En un momento dado, ambas campañas se desarrollaron con simultaneidad; entre el referéndum para frenar la privatización de ANCAP y el plebiscito del agua median escasos diez meses.

Con esto se quiere decir que la visión manejada por el Frente Amplio sobre el “desgaste” de este tipo de mecanismos por su activación recurrente, es por lo menos, relativa. Desde una perspectiva de democracia radical, no meramente procedimental, esa visión y definición estratégica de la fuerza política es directamente discutible.

Una interrogante obvia que surge es ¿qué hará el primer gobierno de izquierda en la historia del país y la fuerza política con los eventuales mecanismos de democracia directa que se activen en el futuro?

¿Qué posición se adoptará cuando se recurra a la vía de la democracia directa para decidir sobre temáticas irresueltas en el gobierno o en la fuerza política? O incluso si se observa desde la perspectiva de los actores clásicos de la democracia directa, ¿qué actitud se adoptará ante eventuales medidas gubernamentales que tiendan a coincidir con la desmonopolización, la privatización o el desmantelamiento del Estado?

¿Se revertirán las disposiciones adoptadas por el gobierno anterior que dificultan la activación de este tipo de mecanismos, o por el contrario se incentivará la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en temáticas complejas?

¿Cómo se involucrarán las agrupaciones políticas, los comités de base, los diversos órganos de dirección del Frente Amplio, a iniciativas y campañas activadas por parte de otros sectores organizados de la sociedad?

Estas cuestiones por el momento permanecerán entre signos de interrogación, pero más vale ir pensando en las complejidades que las mismas suponen. Por el momento, las perspectivas de participación ciudadana y de modelos alternativos propios a la temática específica de este libro -la derrota de la privatización del agua, nada más y nada menos- serán abordados en el capítulo siguiente.

Notas

- 53 Este capítulo ha integrado el análisis de entrevistas realizadas especialmente para este libro por Agustín Fernández Gabard, Verónica Iglesias, Carlos Santos y Sebastián Valdomir. Las entrevistas fueron realizadas entre fines de 2005 y comienzos de 2006 a: Martha Cuñetti (CDASCOP), Octavio Silvera (CDASCOP), María Selva Ortiz (REDES-AT), Carlos Coitiño (Frente Amplio), Carlos Sosa y Adriana Marquisio (FFOSE).
- 54 Ver capítulo 6 de este libro: “Contexto y antecedentes del plebiscito del agua”.
- 55 Entrevista a Adriana Marquisio.
- 56 Entrevista a Carlos Sosa.
- 57 Entrevista a Carlos Sosa.
- 58 Entrevista a Adriana Marquisio.
- 59 Entrevista a Adriana Marquisio.
- 60 Entrevista a Adriana Marquisio.
- 61 Entrevista a Adriana Marquisio.
- 62 Entrevista a Adriana Marquisio.
- 63 Entrevista a Carlos Coitiño.
- 64 Entrevista a Carlos Coitiño
- 65 Entrevista a Adriana Marquisio.
- 66 Entrevista a Carlos Coitiño.
- 67 Entrevista a Carlos Sosa.
- 68 Entrevista a Carlos Coitiño.
- 69 Entrevista a Adriana Marquisio.
- 70 La integración de la Comisión Barrial Zona Oeste, a la CNDAV data, aproximadamente, de junio de 2004.
- 71 Entrevista a la Comisión Barrial Zona Oeste en Defensa del Agua y contra todas las privatizaciones.
- 72 Entrevista a la Comisión Barrial Zona Oeste en Defensa del Agua y contra todas las privatizaciones.

73 Otro objetivo concreto, situado con precisión política, es la postura de rechazo desde la CNDAV al decreto del 20 de mayo. Sin embargo, el funcionamiento interno ya se encontraba sumamente complejizado según los informantes.

74 Entrevista a Adriana Marquisio.

75 Entrevista a Adriana Marquisio.

IX

de los movimientos de resistencia
a un nuevo modelo público del agua

“La política, sustraída de las prácticas sociales colectivas, las utopías y la épica, pueden finalmente reducirse a un ‘medio inmanente’ de la economía de mercado, una actividad que transcurre habitualmente entre políticos profesionales, que se repite sin sorpresas y que vemos sentados frente al televisor en los informativos de la hora 19. Como otras tantas rutinas o hábitos de los uruguayos, las motivaciones de la obediencia política se tornan un lugar común, se vuelven imperceptibles y despolitizadas.”

Álvaro Rico, “Cómo nos domina la clase gobernante” (2005)

*Carlos Santos
Daniel Renfrew
Sebastián Valdomir
Verónica Iglesias*

De la guerra silenciosa a la justicia ambiental

El enverdecimiento de la sociedad uruguaya, como en todas partes, ha sido un proceso contradictorio que reúne varias tendencias simultáneamente. El empleo de los discursos ambientales o ecológicos ha representado tanto nuevas herramientas de contestación política al nivel popular, como nuevos espacios de gobernabilidad neoliberal. Es dentro de este contexto ambiental multipolar que los bienes naturales son sometidos a luchas sociales y políticas para determinar sus posibles usos y valorizaciones. El agua representa un caso paradigmático en

esta lucha, desatando “guerras” sociales por todo el mundo y constituyéndose en un recurso estratégico de suma importancia para el siglo XXI.

Luego de años de declaraciones triunfalistas sobre la marcha inexorable de la globalización neoliberal, el neoliberalismo a escala mundial está claramente herido y en retirada, sucumbiendo bajo el peso de sus propios “triumfos”. Solamente en el rubro del agua, las reformas neoliberales que han desmantelado a los estados benefactores, privatizado sus servicios, transformado el medio ambiente y reestructurado a las economías tradicionales han llevado a una situación humana catastrófica donde mil millones de personas en el mundo no tienen acceso a una fuente segura de agua potable, y donde se estima que para el 2025, dos tercios de la humanidad enfrentarán un déficit serio de agua (Johnston 2003: 75). Mientras el agua constituye la “medicina más barata e importante del mundo”, la Organización Mundial de la Salud ha declarado que casi la mitad de la población urbana del Sur global sufre de enfermedades asociadas con el inadecuado suministro de agua y de saneamiento. Estas enfermedades matan a 30 mil personas por día y más de 5 millones por año, y constituyen el 75% de las enfermedades que sufre la humanidad, llegando a afectar a 2.300 millones de personas (Davis 2006; Johnston 2003). Las enfermedades derivadas de aguas contaminadas son la mayor causa de muerte en el mundo, castigando principalmente a los niños, y matando a un ritmo diez veces mayor a los que mueren por guerras y por la violencia militar (Davis 2006; Johnston 2003).

Frente a esta guerra silenciosa y el desastre humano, las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) predicán la “medicina” amarga de una profundización de las reformas neoliberales. Con el capital mundial en crisis, la necesidad de conquistar nuevos rubros de ganancia y explotación capitalista llevan a la explotación de esta condición de miseria global, culpabilizando a los Estados por “ineficiencia” y ligando condicionamientos de “terapias de shock” neoliberal a los préstamos internacionales, ostensiblemente para paliar el shock social causado por estas mismas reformas. De esta manera el capital se expande a través de estrategias de “acumulación por desposeimiento”, incorporando

nuevas fronteras de acumulación “primitiva” de recursos, personas, y actividades antes bajo el control social (Swyngedouw 2005: 82). Convirtiendo al agua en una mercancía y promoviendo políticas de “recuperación plena de costos” (*full cost recovery*), el capital, las IFI, y los estados socios justifican así el “robo” de los recursos naturales bajo un manto jurídico e institucional aparentemente legítimo.

La privatización del agua ha resultado siempre en un alza de tarifas, una falta de transparencia y de participación social, un “apartheid hídrico” que premia a los que pueden pagar mientras a los pobres se les corta el servicio, y al control oligopólico a partir de un puñado de corporaciones multinacionales, los únicos, junto a sus apologistas nacionales, que han salido (a veces) ganando.

Con la privatización convertida en mala palabra en vastos sectores del mundo, las empresas y sus aliados multilaterales y nacionales han promovido el neologismo de los “consorcios público-privados” (*public-private-partnerships*), un término que significa lo mismo de siempre y que funciona para justificar convertir al agua en mercancía y a retomar los desacreditados caminos de desarrollo energéticos como las megarepresas.

De la resistencia...

El gran negocio en torno al agua tuvo su inicio a partir de la Declaración de Dublín de 1992, donde se reconoció oficialmente al agua como un bien económico mundial en su captación, tratamiento, transporte y distribución.

Quizás uno de los extremos se encuentra en Chile, donde también la experiencia privatizadora fue extrema. Allí “la propiedad del 73% de los derechos de uso consuntivo pertenece a sólo cuatro empresas transnacionales que controlan la mayor parte del sistema de agua potable y alcantarillado en Chile” (Chile Sustentable, 2004; 21).

De acuerdo a la legislación chilena existen “derechos de agua” que pueden ser intercambiados en un “mercado” de derechos (concesiones). El “uso consuntivo” hace referencia al derecho de uso más el derecho

de propiedad, habilitando a su poseedor al consumo total del agua en “cualquier actividad” (Chile Sustentable, 2004;21).

En un país con movimientos sociales fragmentados y con una aplicación tan radical del modelo privatizador, la articulación de la resistencia social ha sido dificultosa y, en todo caso, aislada.

En otro sentido, la resistencia de los movimientos populares en Bolivia ha sido ejemplarizante para la organización de la lucha contra la privatización del agua no sólo en América Latina, sino en todo el mundo.

Ante la experiencia de privatización en Cochabamba, emergió una amplia coordinación de actores sociales -la Coordinadora en Defensa del Agua y de la Vida de Cochabamba- que finalmente logró la cancelación de la concesión a la multinacional norteamericana Bechtel.

La lucha “en Defensa del Agua y de la Vida” tuvo como uno de sus mayores espacios de amplificación las diferentes instancias del Foro Social Mundial en Porto Alegre y en su última edición, en Caracas. Primero en Uruguay, luego en Perú y más recientemente en Argentina han surgido “comisiones”, coaliciones o “encuentros” que resisten a la privatización del agua, bajo el lema “en defensa del agua y de la vida”.

Al mismo tiempo, ha surgido un ámbito interamericano, la Red VIDA (Vigilancia Interamericana por la Defensa del Derecho al Agua)⁷⁶ que ha servido como catalizador entre las diferentes experiencias de lucha por el derecho al agua.

La resistencia en Cochabamba se realizó con grandes movilizaciones populares, que enfrentaron una represión militarizada en los momentos más fuertes del conflicto, con heridos y muertos. Esta movilización y la firme posición de la Coordinadora de Cochabamba fueron el primer gran impulso para la lucha a nivel local y nacional, así como para la articulación regional.

Otro de los caminos es el caso de Uruguay, donde los movimientos sociales promovieron una reforma constitucional para incluir el derecho humano al agua en la constitución del país, entendiéndola como un recurso esencial para la vida y el acceso al agua potable y saneamiento

como derechos humanos fundamentales. A la vez incluyó que la gestión del agua deberá ser exclusivamente pública y basada en la participación ciudadana. La salida institucional, con un ejercicio de democracia directa que comenzó con la recolección de firmas y culminó con el voto popular, obtuvo el respaldo de más del 64,7% de la ciudadanía.

El movimiento del agua en el Uruguay ha propuesto este camino, el pueblo lo votó, y ahora le toca a la sociedad defenderlo en nombre de los derechos humanos y de una verdadera justicia ambiental. Para ello, es necesario debatir cuál será el “nuevo modelo público” de gestión del agua que se adoptará para sustituir el régimen clientelístico y paternalista, previo a la imposición del modelo neoliberal en el país.

...contra el sentido común de la política real...

El proceso iniciado y llevado adelante por la CNDAV en Uruguay tuvo que enfrentar ciertas particularidades de la política y la sociedad uruguaya que son producto, entre otras conformaciones, del proceso de resistencia y salida de la dictadura militar que vivió el país (1973-1985).

Álvaro Rico (2005) ha caracterizado el discurso dominante del Estado posdictadura en base a: a) la “capacidad de creación de nuevos signos políticos (del tipo privatización, modernización, eficiencia, reestructura del Estado, impunidad, gobernabilidad)”;

b) la “imposición de criterios de verdad social (identificados con la racionalidad tecnocrática, la desideologización de los temas políticos, la neutralidad del Estado, las decisiones de gobierno como actos administrativos)”;

c) la “tematización o definición de la agenda pública”;

d) la “prescripción como valores de sus propios signos ideológicos (liberalismo, economía de mercado, tolerancia, pacificación)” y d) la “estigmatización de los signos de oposición como “no creíbles” o “sin sentido” (demagogos, irracionales, ortodoxos)”.

Claramente, el proceso de resistencia a la expansión de la privatización del servicio público de agua y la promoción de un nuevo modelo de gestión (participativo, público, sustentable) debió enfrentar la

consideración de “irracional”, “ortodoxo” e “inviable” por parte de los agentes de ese discurso dominante, basado en la política “real” (realmente tecnocrática y neoliberal).

Pero al mismo tiempo, la CNDAV adoptó como propia una estrategia arraigada en la sociedad uruguaya también a partir del mismo proceso de “reinstitutionalización”, luego de la dictadura. Rico plantea que “el espíritu militante y contestatario de la sociedad antidictadura será debilitado a favor del *voto* como único signifiante de la democracia posdictadura, las *elecciones* como única forma de participación formalizada de la ciudadanía y los *representantes y gobernantes electos* como los únicos sujetos autorizados para las prácticas políticas cotidianas” (Rico, 2005:70).

De esta manera, la ruptura desde nuevas formas organizativas (la CNDAV como espacio horizontal, plural e integrador de diferentes perspectivas) que promueven un nuevo modelo de Estado (abierto, participativo, controlado socialmente) se produce utilizando los mecanismos que la (mayoría de la) sociedad uruguaya concibe como “únicos significantes” de la democracia y “únicas formas” de participación.

Por otra parte, la campaña por el plebiscito del agua, llevada adelante por la CNDAV puede presentarse como la primera experiencia de masificación de temas ambientales en Uruguay. La mayoría de los conflictos ambientales previos estaban acotados a problemáticas locales o regionales, pero nunca habían sido puestas en debate a nivel nacional.

...hacia un nuevo modelo público de agua

Claramente estas experiencias han demostrado el fracaso de las privatizaciones y, por ende, el desmoronamiento de la visión mercantilista del agua emanada de Dublín. Estamos en un momento en el cual la visión del agua como un derecho crece y se amplifica, amparada en la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

El éxito de los movimientos sociales que lograron recuperar los servicios de agua del sector privado de nuevo a lo público se ha planteado un nuevo gran desafío: cómo transformar la gestión pública del agua para que realmente permita cumplir el derecho humano que implica.

El primer modelo en el que se basaron muchos de estos movimientos fue el de la municipalidad de Porto Alegre en Brasil hasta el 2005. Allí el Departamento Municipal de Agua y Drenaje Sanitario (DMAE por su sigla en portugués) llevó adelante una experiencia de gestión abierta, asimilada al presupuesto participativo y con la aplicación de una tarifa social para los sectores socialmente menos favorecidos. Sin embargo poco se sabe de lo que ha ocurrido en Porto Alegre luego del cambio de autoridades en el estado de Rio Grande do Sul en 2005.

Otro de los “modelos” de una gestión pública se viene aplicando en Venezuela con las “Mesas Técnicas de Agua”. Dentro de la estructura estatal de gestión del agua, la empresa HIDROVEN, se vienen ejecutando experiencias de participación directa de los usuarios en el proceso de gestión a través de dos figuras: las “mesas técnicas” y por otra parte los “consejos comunitarios” que se dedican al seguimiento de esa gestión (Arconada, 2005).

La experiencia de las Mesas Técnicas de Agua data del año 1993, cuando su aplicación se restringía básicamente a la ciudad de Caracas, y posteriormente con el gobierno de Hugo Chávez (1999) se ha extendido al resto del país, abarcando a casi 2.000 mesas en todo el territorio venezolano (Arconada, 2006).

Ese proceso fue evolucionando en el sentido de hacer más denso el relacionamiento entre los estratos técnicos y las expresiones organizativas de cada distrito o municipio. La información necesaria para la gestión técnica, de infraestructura, de inversión que provee la empresa proviene de la organización comunitaria.

Luego de ello, la articulación de una mesa técnica con otras mesas técnicas -por el criterio de la proximidad geográfica en primera instancia pero también por problemáticas compartidas- se va dando de forma dinámica, dando lugar a instancias específicas de coordinación y

elaboración conceptual de la gestión de los servicios que son los “Consejos Comunitarios del Agua”.

El principio organizativo seguido por esta experiencia entonces no tiene porque reproducir principios administrativos rígidos, sino que se han dado casos en los que mesas de estados diferentes coordinan la gestión y mantenimiento de su interconexión.

Actualmente se ha agregado a la experiencia de las mesas técnicas la gestión participativa de una parte del presupuesto de la empresa, que se define en base a criterios fijados en las discusiones de los Consejos Comunitarios. Además, como plantea Santiago Arconada, “las comunidades que hace cinco años pintaban sus primeros planos de realidad, que se movilizaron para que el agua llegara por su tubo, hoy se formulan cada vez más los problemas de su cuenca [al tiempo que] la información de que dispone la comunidad sobre la situación de su empresa hidrológica pública, de la infraestructura y la cuenca cuya administración le corresponde, ha generado una noción compartida de los problemas de futuro” (Arconada, 2006: 144).

Sin embargo, más allá de estas experiencias y de la permanente búsqueda de una mejor gestión pública, los movimientos sociales han tenido la vitalidad de plantearse una serie de interrogantes que deberían conducir al contenido de ese “nuevo” modelo.

Según Oscar Olivera, portavoz de la Coordinadora en Defensa del Agua y la Vida de Cochabamba, la “nueva” empresa pública de agua debe basarse en cuatro pilares fundamentales: crear espacios para que los administradores puedan rendir cuentas a la población de lo que se está haciendo, lograr la eficiencia y eficacia del servicio -lo cual supone que los funcionarios de la empresa estén conscientes que son servidores públicos-, lograr la participación activa de la gente y regirse por la idea de “justicia social”.

La propia Coordinadora de Cochabamba ha debido enfrentar una serie de “nuevos” problemas a la hora de pretender generar una gestión pública exitosa, para los fines sociales de la empresa, los cuales no siempre ha sido sencillo resolver (Sánchez Gómez & Terhorst; 2006).

En palabras del propio Oscar Olivera, “muchas veces nos sentimos frustrados porque nos vemos frente a un aparato estatal que ha sido diseñado para cuidar los intereses de las transnacionales y del modelo neoliberal. (...) Los gobernantes, aprisionados por las normativas, los contratos, los entramados jurídicos, muchas veces se ven imposibilitados de romper de manera soberana y digna eso que nos han impuesto. Por lo tanto de lo que se trata también es de romper la correlación de fuerza que nos permita que eso escrito sea una realidad, y esa realidad solamente la vamos a conseguir con algo que ustedes y nosotros sabemos: la organización y la movilización de la gente” (Olivera, 2006).

En esta clave, ha emergido una forma de asociación de las diferentes comunidades ubicadas al sur de Cochabamba, organizados en comités de agua, que pretende lograr una conexión colectiva al sistema de agua potable. La ASICA-SUR (así se denomina esta asociación) “ha iniciado un proceso de diálogo y búsqueda de consenso con las autoridades para definir un modelo de gestión compartida de los servicios básicos, en que cada uno de los actores asumirá determinados papeles y funciones” (Sánchez Gómez & Terhorst; 2006:137).

Una clave necesaria para superar uno de los problemas básicos de la mayoría de estas experiencias públicas de gestión -el financiamiento- es la cooperación entre entidades públicas, como han señalado Hoedeman y Kishimoto “las asociaciones entre organismos públicos presentan un tremendo potencial para acelerar la expansión de las buenas prácticas en la gestión del agua, pero se trata de algo que no puede depender de la iniciativa y la filantropía de determinados operadores” (Hoedeman & Kishimoto, 2006: 78).

El agua en la agenda de los movimientos

Los sucesivos plebiscitos y referéndum utilizados en Uruguay desde la década de los ochenta, pero sobre todo en los años noventa -para resistir las diferentes iniciativas privatizadoras de los gobiernos neoliberales- generaron una serie de capacidades en la sociedad uruguaya.

Podemos utilizar la metáfora de una red, para imaginarnos diferentes núcleos muy localizados de organización popular que en cada una de estas instancias fueron utilizados para resistir la imposición de este modelo.

Básicamente se puede decir que estas organizaciones localizadas y territorializadas han sido las mismas en los diferentes casos: comités de base del Frente Amplio (coalición de izquierda), organizaciones sociales, sindicales, cooperativas de viviendas, centros de estudiantes y centros barriales o vecinales.

Lo que caracteriza el éxito -o no- de cada una de las instancias es su capacidad de articular estos diferentes núcleos; en términos de “red”, la capacidad de montar los vínculos entre los diferentes “nodos”. Esta particularidad parece ser mucho más importante que las propias estructuras de las organizaciones sociales de mayor desarrollo (partidos, sindicatos u organizaciones sociales de alcance nacional, por ejemplo) sin desconocer su aporte fundamental en la convocatoria “de masas” y la circulación de información. Esto sin contar la necesaria “legitimación” pública que brindan esas estructuras.

El caso de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) cumple con estas características, lo que la asimila con los demás casos de resistencia popular y sin embargo el origen de ese nodo central o catalizador de la red es lo que plantea ciertas diferencias. El ensayo de nuevas formas organizativas, el protagonismo de las mujeres, el anclaje territorial y la pluralidad de intereses articulados en pos del mismo objetivo y una fuerte negación de las imposiciones de la “política real” fueron -y son- características centrales de este movimiento que día a día construye la agenda social del agua en Uruguay.

Notas

76 La Red VIDA -”conformada por consumidores, organizaciones de mujeres, medio ambientalistas, sindicatos de trabajadores, activistas por los derechos humanos, religiosos, indígenas y organizaciones sociales”- busca “defender el agua como un bien público y un derecho humano fundamental” al tiempo que “hacer crecer en todos nosotros el compromiso universal de defensa y acceso a los servicios básicos, que garantice el acceso al agua, que pueda frenar los intentos de privatización de nuestros recursos naturales, pero que también sea un movimiento propositivo, que pueda desarrollar un control alternativo que sea democrático, responsable y participativo, y que devuelva al agua el lugar sagrado que ocupa en el ciclo de la vida” (acceso: <http://www.laredvida.org>).

Bibliografía

Arconada, Rodríguez Santiago, (2005), “Las mesas técnicas de agua” ponencia presentada en el VI Seminario de Formación en Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “Vivir con dignidad: el derecho humano a una vivienda y un hábitat adecuados”, PROVEA, Caracas.

Arconada Rodríguez, Santiago, (2006), “La experiencia venezolana en la lucha por un servicio de agua potable y saneamiento encaminado a cubrir las necesidades de la población”, en Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. & Terhorst, P., “Por un modelo público de agua”, (pp. 141-146), TNI-CEO (Transnational Institute-Corporate Europe Observatory), El Viejo Topo, Barcelona.

Chile Sustentable, (2004), “Agua: ¿dónde está y de quién es? Para entender lo que ocurre con las aguas en Chile”, Santiago.

Davis, Mike (2006), “Slum Ecology. Inequity intensifies the Earth’s natural forces.” *The Orion*, Marzo/Abril.

Hoedeman, Olivier & Kishimoto, Satoko, (2006) “Reformas democráticas e innovadoras en el sur global”, en Chávez, D. (ed.) “Más allá del mercado. El futuro de los servicios públicos”, Anuario de Servicios Públicos de TNI (Transnational Institute), Amsterdam.

Johnston, Barbara Rose. 2003. "The Political Ecology of Water: An Introduction." *Capitalism, Nature, Socialism* 14(3), pp 73-90).

Olivera, Oscar, (2006), "Los pilares de una nueva gestión pública del agua: transparencia, eficacia, participación y justicia social" en "Las canillas abiertas de América Latina II", Grosse, Santos, Taks & Thimmel (comps.), Casa Bertolt Brecht, Montevideo.

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

Sánchez Gómez, Luis & Terhorst, Philipp, (2006), "Cochabamba, Bolivia: Asociaciones Públicas y colectivas tras la guerra del agua", en Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. & Terhorst, P., "Por un modelo público de agua", (pp. 131-139), TNI-CEO (Transnational Institute-Corporate Europe Observatory), El Viejo Topo, Barcelona.

Swyngedouw, Erik, (2005), "Dispossessing H₂O: The Contested Terrain of Water Privatization." *Capitalism, Nature, Socialism* 16(1), pp. 81-98).