

URUGUAY: LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA DEFENSA DEL DERECHO AL AGUA.

*Carlos Santos & Alberto Villareal
REDES-Amigos de la Tierra Uruguay*

El artículo fue publicado en enero 2005 como uno de los capítulos del libro "Por un Modelo Público de Agua - Triunfos, luchas y sueños", y actualizado en julio 2006.

A través de los mecanismos de democracia directa, organizaciones sociales nucleadas en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida lograron incluir en la constitución de Uruguay la consideración del agua como un derecho humano fundamental, sentando las bases para que la gestión de los recursos hídricos sea pública y esté basada en criterios de participación social y sustentabilidad. Además de modificar sustancialmente la situación en Uruguay, este hecho marca un importante precedente internacional, por tratarse de una de las primeras experiencias de incluir un derecho ambiental en la constitución de un país a través de la democracia directa.

El 31 de octubre de 2004, junto a las elecciones nacionales, el pueblo uruguayo respaldó una iniciativa de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) que modificó la constitución. La reforma obtuvo el respaldo de un 64,7% de los votos emitidos en esa oportunidad.

Esta modificación estableció que "El agua es un recurso natural esencial para la vida. El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales". La reforma del Artículo 47 de la Constitución establece además que los criterios de gestión de los recursos hídricos (que deberá ser pública) deberán estar basados en la participación ciudadana y la sustentabilidad.

El mecanismo de democracia directa fue puesto en marcha por la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV). Esta comisión se conformó en el año 2002 como respuesta a la firma de la Carta de Intención entre el gobierno uruguayo y el Fondo Monetario Internacional en la que se comprometía la extensión de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento a todo el país.

Esta privatización comenzó en el departamento de Maldonado, con la presencia de la multinacional francesa Suez en primer lugar, y luego continuó con la española Aguas de Bilbao. Al igual que en la mayoría de los casos de privatización de agua registrados en el último año a lo largo del planeta, estas privatizaciones tuvieron consecuencias negativas.

Desde el punto de vista social, se excluyó a amplios sectores del acceso al agua potable por no poder cubrir el costo de la conexión al servicio. Desde el punto de vista económico, el "negocio" fue pésimo para el Estado uruguayo. No sólo las empresas no cumplieron con los cronogramas de obras previstos en los contratos, sino que no hicieron efectivo el pago de los cánones previstos, acudiendo a una serie de reconsideraciones contractuales con el Estado, que asumió las pérdidas ocasionadas en cada caso. Desde el punto de vista ambiental, la empresa Aguas de la Costa (subsidiaria de Suez) fue responsable de la desecación de la Laguna Blanca, la que utilizaba como fuente para la potabilización. Precisamente por esta causa, los vecinos

del departamento de Maldonado han iniciado un juicio por daño ambiental a la empresa.

El sistema electoral uruguayo prevé que una reforma constitucional de iniciativa ciudadana deba contar con el apoyo del 10% del electorado para ser elevada luego a la consideración de toda la ciudadanía, en conjunto con las elecciones nacionales (legislativas y presidenciales).

En octubre de 2003, un año después de conformada, la CNDAV presentó ante el Parlamento las 283 mil firmas necesarias para la realización del plebiscito de reforma constitucional, poniendo en marcha el mecanismo de plebiscito que se realizó un año después junto a las elecciones nacionales.

Entre sus fundadores se cuentan organizaciones como la Comisión de Defensa del Agua y Saneamiento de Costa de Oro y Pando, FFOSE (el sindicato de trabajadores de OSE, Obras Sanitarias del Estado, empresa estatal encargada de los servicios de agua y saneamiento), REDES-AT (Red de Ecología Social, Amigos de la Tierra, Uruguay) y el Programa Uruguay Sustentable. Luego de conformada se amplió, incluyendo a la coalición de izquierda (el Frente Amplio, ganador de las elecciones realizadas el mismo 31 de octubre) y a uno de los sectores mayoritarios del Partido Nacional.

Sin embargo, a pesar de este respaldo político, el tema del plebiscito por el agua fue secundario en la agenda política y mediática. A esto se agregó que tanto las empresas privatizadoras, como las empresas de agua de otros sectores (por ejemplo, las embotelladoras) así como sectores empresariales conservadores (latifundistas, forestales, arroceros) realizaron un fuerte lobby político y mediático contra la reforma.

UN DECRETO PARA LA SUEZ

El 20 de mayo de 2005 el Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente Tabaré Vázquez, emitió un Decreto (con la firma del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros) en el que se interpreta el texto de la Reforma Constitucional aprobada el 31 de octubre de 2004.

Según entienden algunos especialistas, este Decreto del 20 de mayo del Poder Ejecutivo es "jurídicamente nulo" por el hecho de que la pirámide jurídica establece que la norma de mayor jerarquía en el sistema es la Constitución, y por debajo se encuentran las leyes, decretos y reglamentaciones.

Básicamente lo que establece la norma del Ejecutivo es que las empresas privadas que prestan servicios de agua potable a partir de concesiones pueden continuar operando hasta la finalización de los contratos. Esta es una situación que se da solamente en el departamento de Maldonado con dos empresas multinacionales: URAGUA (subsidiaria de la española Aguas de Bilbao) y Aguas de la Costa (subsidiaria de la francesa Suez).

A pesar de ello y como producto de la movilización popular, el Estado uruguayo canceló el contrato de Aguas de Bilbao. 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 (la subsidiaria de Aguas de Bilbao) en el departamento de Maldonado fue cancelada, sin la necesidad de utilizar el argumento del nuevo texto constitucional. La cancelación del contrato se fundamentó en los graves incumplimientos que la empresa subsidiaria

de empresa española, 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 ya 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 contractuales, y para no tener que hacer frente a la demanda que la empresa inició al Estado, por entender que la reforma constitucional cancelaba automática y unilateralmente su contrato.

Un hecho político indiscutible es que sin la campaña realizada por la CNDAV y sin la aprobación constitucional es incierto lo que hubiera sucedido con este contrato, ya que la Comisión de Contralor de Concesiones de OSE venía constatando las irregularidades de URAGUA desde el año 2003, que habían sido denunciadas públicamente por FFOSE (Federación de Funcionarios de OSE) sin que se hubiera tomado ninguna medida al respecto.

Precisamente en este sentido, la CNDAV reaccionó de manera contundente frente al decreto del Poder Ejecutivo, emitiendo la llamada "Declaración de Maldonado", en la que resuelve "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".

TRATADOS DE PROTECCIÓN DE INVERSIONES VERSUS CONSTITUCIÓN Y SOBERANÍA POPULAR

La empresa URAGUA, a través de sus accionistas españoles, inició una acción judicial internacional contra el gobierno uruguayo por la cancelación del contrato, amparándose en el Tratado Bilateral de Protección de Inversiones con España, firmado en el año 1992. De acuerdo a lo previsto en este Tratado, en caso de no llegar a un acuerdo entre las partes, la diferencia se dirime ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencia de Inversiones) del Banco Mundial.

Esta instancia fue dejada sin efecto al llegar ambas partes (el Estado uruguayo y la empresa española) a un acuerdo. Este arreglo consistió en una equiparación económica mediante la cual el gobierno uruguayo retendría el fondo de garantía y la empresa se quedaría con el canon que no pagó al Estado mientras duró el conflicto. Más allá de que no se haya recurrido a la instancia del CIADI, el ejemplo pone en evidencia la manera en que opera este mecanismo de presión.

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.

Ante la amenaza de un posible juicio en Tribunales de Arbitraje Comercial -claramente realizada por Aguas de la Costa, subsidiaria de Suez- el Poder Ejecutivo resolvió desconocer la voluntad popular y aceptar las amenazas de una empresa multinacional.

Se ha manejado en reiteradas oportunidades que el Estado uruguayo no tiene recursos para hacer frente a demandas iniciadas por las empresas. Sin embargo, la carencia de recursos no puede ser un argumento a utilizar para justificar el no

cumplimiento del ordenamiento jurídico, sobre todo cuando se trata de la norma que se encuentra en la cúspide del sistema, o sea la propia Constitución.

De lo contrario, esta situación debería explicitarse a la ciudadanía para tomar posición ante otros contratos y tratativas con empresas multinacionales. En otra línea, el Estado uruguayo, como Estado soberano e independiente se encuentra en condiciones de cuestionar la legitimidad de estos Tribunales Arbitrales Internacionales como lo ha hecho recientemente el Estado argentino.

LA CAÍDA DE URAGUA Y LA RETIRADA DE SUEZ

Luego de negociaciones entre la empresa de capitales españoles URAGUA 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 cuota "amigable" fue de aproximadamente 15.000.000 de dólares, precisamente el monto del depósito de garantía que la empresa había entregado al inicio de la licitación.

El monto además coincide con las "inversiones no amortizadas", que establecía el texto de la reforma constitucional sería el único reembolso que podrían llevarse las empresas privadas-

La resolución del directorio de OSE que habilita 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".

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.

La recuperación de los servicios que habían sido concesionados a URAGUA se realizó el 8 de octubre de 2005, en un acto altamente emotivo y simbólico, integrantes de la CNDAV cubrieron 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.

Por su parte, Suez ha anunciado el retiro de Uruguay, luego de que -después de varios meses de negociaciones- el gobierno uruguayo ha decidido comprar a Aguas de Barcelona (subsidiaria de la francesa) todas sus acciones en Aguas de la Costa. El acuerdo se basa con el pago de 3,4 millones de dólares a la multinacional por el 60% de Aguas de la Costa.

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.

De todas maneras, la CNDAV ha manifestado sus discrepancias con este mecanismo de resolución, ya que se crea una empresa mixta ante la negativa de los socios uruguayos de Suez de vender su parte de las acciones (60% público más 40% privado nacional). 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.

LAS PROYECCIONES

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.

De todas maneras, el abanico de posibilidades de la nueva Constitución son amplísimos y recién se han comenzado a transitar los primeros y difíciles pasos. El resto del camino se aprenderá andando.

TEXTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL APROBADA EL 31 DE OCTUBRE DE 2004

“Derechos, deberes y garantías” (Medio Ambiente)

ARTÍCULO 47.-

Agréguese:

El agua es un recurso natural esencial para la vida.

El acceso al agua potable y el acceso al saneamiento, constituyen derechos humanos fundamentales.

1) La política nacional de Aguas y Saneamiento estará basada en:

a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.

b) la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas.

c) el establecimiento de prioridades para el uso del agua por regiones, cuencas o partes de ellas, siendo la primera prioridad el abastecimiento de agua potable a poblaciones.

d) el principio por el cual la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, deberá hacerse anteponiéndose las razones de orden social a las de orden económico.

Toda autorización, concesión o permiso que de cualquier manera vulnere estos principios deberá ser dejada sin efecto.

2) Las aguas superficiales, así como las subterráneas, con excepción de las pluviales, integradas en el ciclo hidrológico, constituyen un recurso unitario, subordinado al interés general, que forma parte del dominio público estatal, como dominio público hidráulico.

3) El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.

4) La ley, por los tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá autorizar el suministro de agua, a otro país, cuando éste se encuentre desabastecido y por motivos de solidaridad.

ARTÍCULO 188.- Agréguese:

Las disposiciones de este artículo (referidas a las asociaciones de economía mixta) no serán aplicables a los servicios esenciales de agua potable y saneamiento.

Disposiciones Transitorias y Especiales

Agréguese la siguiente:

Z'') La reparación que correspondiere, por la entrada en vigencia de ésta reforma, no generará indemnización por lucro cesante, reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas."

