

## La gota que colma el vaso



Roger McLassus, CC BY-SA 3.0. Wikimedia commons

En octubre del año pasado terminó el proceso para recolectar firmas con el fin de poner a consideración, a través de un referendun, la ley 19553 (que llamaremos ley de riego). La cantidad requerida eran unas 650 mil firmas correspondientes al 25% del padrón electoral, y al no alcanzarse ese número, se vió frustrada la posibilidad de que toda la población decidiera derogar o no la ley mediante democracia directa. Varios meses después de esta iniciativa, quienes impulsaron la recolección de firmas presentaron un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia<sup>i</sup>, ya que consideran que los artículos que reglamentan esta ley (366/018 y 368/018) violan la Reforma Constitucional del 2004 (“Plebiscito por el agua”) apoyada por casi el 65% de las personas que votaron en esa elección, es decir, con el voto directo de más de 1,6 millones de personas. Entonces, puede surgir la pregunta ¿por qué seguir adelante un proceso en contra de la ley de riego, si la población no apoyó la juntada de firmas? A continuación se presentan algunos argumentos para entender por qué esta lucha está totalmente justificada.

### **\*¿Nos gobierna una *elite*?**

La ley de riego es la obra final del ex Ministro de Ganadería Tabaré Aguerre, que básicamente consiste en una serie de modificaciones a la ley de riego con destino agrario preexistente (ley 16858 de 1997) que hacen realizables algunos puntos que no habían funcionado en la práctica con dicha norma. Las principales modificaciones implican la posibilidad de realizar embalses multiprediales y la creación de figuras legales que viabilizan y garantizan ganancias por la inversión y manejo del agua embalsada. Además de brindar beneficios impositivos a los inversores. La justificación oficial de esta ley, obtenida a partir de un programa de asistencia técnica del Banco Mundial<sup>ii</sup>, es que

nuestro país tendría un potencial enorme para aumentar sus exportaciones si adoptara el riego<sup>iii</sup> en plantaciones como el arroz o, irónicamente, los cultivos de secano como la soja, trigo o maíz. Desde el principio de la discusión hubieron opiniones contrarias a la ley de riego provenientes de organizaciones sociales y la academia, con reparos sobre los efectos sociales y ambientales que tendría la norma de llevarse adelante. La respuesta de nuestra clase dirigente ante estos reclamos consistieron principalmente en ignorarlos, restarles importancia o descalificar a los interlocutores sin presentar ningún argumento más allá de sus opiniones personales y sin ningún respaldo técnico. A pesar de las voces contrarias de personas directamente implicadas y de técnicos específicos en la temática de calidad de aguas, la ley finalmente fue sancionada con los votos de la totalidad de senadores y todos menos uno de los diputados.

### **\*Por el agua y la vida**

El cuidado del agua es un tema recurrente hace años en el país, particularmente desde que son cada vez más frecuentes los eventos de mal sabor del agua potable en varias localidades del país, generadas por floraciones de microorganismos<sup>iv</sup> generadas principalmente por las malas prácticas agrícola-ganaderas, en gran medida fomentadas por el MGAP<sup>v</sup>. Esto se ha vuelto un problema tan relevante, que desde enero del 2018 los usuarios de OSE pagamos una “tasa ambiental” como nuevo gasto fijo, que no es otra cosa que la transferencia del costo extra de potabilización del agua a toda la población en lugar de cobrárselo a quienes generan la contaminación<sup>vi</sup>. Según estudios técnicos realizados en nuestro país<sup>vii</sup>, las acciones e infraestructuras promovidas por la ley de riego favorecerían las condiciones para que los eventos de floraciones sean más severos y más frecuentes, pudiendo incluso “contagiar” otros cuerpos de agua en caso de inundaciones, poniendo en riesgo la calidad de agua y la salud de la población en general.

Además, el proyecto de reglamentación de la ley, así como el de reglamentación del caudal ambiental<sup>viii,ix</sup> generan más ambigüedades que garantías, y poseen incluso más errores técnicos que la ley en sí<sup>x</sup>. Para la reglamentación incluso se propuso un proceso participativo para que opinara la sociedad, aunque en forma no vinculante y con un plazo de nueve días. En los hechos, la etapa final de este proceso, que implicaba una devolución sobre los aportes de la sociedad no se realizó nunca, llevando en la actualidad más de siete meses de atraso<sup>xi</sup>, y dejando claro que el proceso fue una parodia, como diagnosticaron las organizaciones pro-derogación en su momento. La realidad es que no existe una reglamentación que pueda solucionar las críticas a la ley de riego. No se puede decretar que las algas no se reproduzcan en los tajamares, ni que los inversores privados actúen solidariamente con el entorno o con sus compradores de agua, ni que los peces naden a través de las

represas. Ni tampoco son los beneficiados por el riego quienes cubrirán costos adicionales al tratamiento del agua potable de todos.

### **\*Y ahora, ¿quién podrá defendernos?**

Si bien no se logró la cantidad de firmas necesarias para someter a referendun la ley de riego, unas 300 mil personas acompañaron la propuesta. Este número implica que al menos uno de cada nueve votantes está afín a la derogación o al menos está dispuesto a que la propuesta se resuelva con la opinión de toda la población habilitada a votar. Por otro lado, la democracia representativa se basa en la premisa de que cada cierto tiempo se eligen personas para que nos representen a todos los demás al momento de tomar decisiones. De esta forma, una matemática sencilla nos dice que si los legisladores realmente representaran el parecer de su pueblo, al menos tres senadores y nueve diputados deberían haber votado en contra de esta ley. Aunque con estos números la ley de riego hubiera sido aprobada de todas formas, la ausencia de legisladores ideológicamente contrarios a la propuesta (visto que finalmente prácticamente todos la votaron) implica que al momento de discutirla no existió el punto de vista de una fracción importante de la sociedad. Sin embargo, gran parte de nuestros representantes son potenciales beneficiarios directa o indirectamente con esta reglamentación<sup>xii</sup>, lo que genera una injusticia representativa. Si a esto le sumamos la mala calidad del producto (ley aprobada y reglamentaciones llenas de ambigüedades y vacíos), y el notable desconocimiento técnico sobre el tema, se hace patente lo débil de nuestra democracia al momento de discutir cualquier postura por fuera del plano económico.

### **\*Además, efectivamente es inconstitucional**

La democracia directa es la herramienta más clara que tiene la población para expresar su opinión, y probablemente por esto se intentó realizar un referendun para decidir sobre la derogación de la norma. Pero que esta propuesta naufragase no quita que la ley de riego contradice la Reforma Constitucional del 2004 y que por lo tanto se presente un recurso de inconstitucionalidad. Los puntos de contradicción con el Artículo 47 de la Constitución al menos son:

- La sociedad debería participar en todas las decisiones referentes al uso y manejo del agua. En el proceso de aprobación de esta ley, no se tuvo en cuenta la opinión de quienes están ideológicamente en contra de esta norma, y el proceso participativo de la reglamentación, además de no ser vinculante, nunca llegó a terminar. En la reglamentación tampoco se establecen mecanismos vinculantes de participación para controlar la actividad de las sociedades y operadoras de riego.

- El agua de consumo humano es prioritario respecto a cualquier otro posible uso del agua. Con la ley de riego, no se considera el empeoramiento en la calidad, ni se dan garantías sobre la disponibilidad de aguas superficiales abajo de las obras hidráulicas, generándose riesgos en el abastecimiento de agua para consumo humano.
- Todo el proceso de creación y discusión de la ley de riego se basó exclusivamente en argumentos de índole económico, mientras que los de orden social y ambiental fueron ignorados o desechados sin argumentos con respaldo empírico. Esto contradice la consideración “de interés general” y “solidario para las generaciones futuras” de un recurso natural fundamental como el agua, mientras genera los mecanismos para transformarla en un nuevo *commodity* y por tanto para su mercantilización.
- La ley 18610 del 2009, que marca los principios rectores de la Política Nacional de Aguas dando cumplimiento al Inciso 2 del Artículo 47 de la Constitución, establece en su Artículo octavo que “el marco legal vigente en materia de aguas debe estar en consonancia con la evolución del conocimiento científico y tecnológico”. En este sentido, dado que la única consideración tenida en cuenta en la ley de riego para intentar garantizar la salud ecosistémica de los cursos y cuerpos de agua afectados por obras hidráulicas es el “caudal ambiental”, no se estaría considerando ese criterio. No existe conocimiento en nuestro país sobre cuáles serían estos caudales. Es más, el concepto mismo de caudal ambiental no es único ni considerado válido por todos los especialistas. La reglamentación provisoria propuesta para este indicador establece rangos sin sustento científico real, y propone que sean considerados por cuenca mientras que deberían ser considerados, en todo caso, curso por curso. Incluso establece que pueden llegar a cambiarse de ser solicitado en el proyecto. De esta forma, se pretende impulsar embalses a gran escala, sin conocimiento real del posible impacto sobre las aguas superficiales del país.

Dada la importancia del tema de fondo, las decisiones previas tomadas por nuestra sociedad, y los errores en la ley propuesta y su reglamentación, debería existir la posibilidad para dar un debate con tiempo, que permita una verdadera evaluación del tema lo mas amplia posible, y considerando distintos puntos de vista a los de la clase dirigente y beneficiados directos, que claramente no representan a toda la sociedad. Podemos sobrevivir sin aumentar la rentabilidad del agronegocio, o con unos puntos menos de PBI, pero no sin agua.

- i [https://www.sudestada.com.uy/articleId\\_\\_fa15727d-cdaa-40d4-8612-398431e11b9a/10893/Detalle-de-Noticia](https://www.sudestada.com.uy/articleId__fa15727d-cdaa-40d4-8612-398431e11b9a/10893/Detalle-de-Noticia)
- ii “Estrategia de fomento de la agricultura regada en Uruguay”. 2015. Disponible en la página del MGAP.
- iii Dicho documento habla exclusivamente en términos económicos, y asume precio constante de las exportaciones para proyectar hasta 30 años hacia adelante, algo bastante optimista tratándose de *commodities*.
- iv El fenómeno se conoce como **eutrofización**. Eventos en los que hay un rápido y gran desarrollo de algas en los cuerpos de agua. Frecuentemente esas algas además liberan sustancias tóxicas al agua.
- v Por ejemplo el tipo y cantidad de agroquímicos permitidos, distancias a cuerpos de agua insuficientes, ventajas para estimular ciertos tipos de cultivos, permitir malos manejos de suelos, etc.
- vi Este tipo de impuestos en los que se socializan los gastos generados por la actividad y enriquecimiento de privados, se conoce como **externalidad**.
- vii <https://nube.cure.edu.uy/owncloud/index.php/s/mXQFI dzIY2ZKjtp>
- viii <http://www.mgap.gub.uy/etapas-del-proceso-de-participacion-publica>
- ix El caudal ambiental es otro tema importante de discusión, ya que implica la cantidad mínima de agua que debe dejarse correr durante el funcionamiento de los embalses para no alterar el ecosistema afectado. El problema es que más allá de que no hay estudios concretos para establecerlo, en realidad es una falacia en sí mismo, ya que un curso de agua cortado cambia totalmente sus características físicas y biológicas aún si se le permite seguir corriendo. La respuesta desde el gobierno fue proponer aleatoriamente caudales “provisorios”.
- x [https://www.sudestada.com.uy/articleId\\_\\_f968734a-2df9-4aa3-b4b2-54a245a900ce/10893/Detalle-de-Noticia](https://www.sudestada.com.uy/articleId__f968734a-2df9-4aa3-b4b2-54a245a900ce/10893/Detalle-de-Noticia)
- xi <http://www.mgap.gub.uy/noticia/unidad-organizativa/direccion-general-de-secretaria/27-06-2018/ultima-etapa-del-proceso-de>
- xii Si se tiene en cuenta que gran parte de la clase política está vinculada al agronegocio, o del rédito político obtenido por el supuesto aumento a corto plazo de la inversión, exportación o del PBI.