

Agua, Reforma y después; el largo camino hacia una política de aguas

La gestión del agua así como su acceso generalizado sigue siendo una cuestión en el “debe” de Uruguay. Aún luego de aprobada una reforma constitucional que consagró la gestión pública, participativa y sustentable del agua, y la consideración de su acceso como un derecho humano fundamental, el Poder Ejecutivo habilitó la permanencia de las empresas multinacionales de agua, privatizadoras de los servicios en el departamento de Maldonado. Allí se ha consagrado la discriminación de un sector de la población con respecto al resto del país por problemas en el acceso y la calidad del servicio de agua potable. Muy cerca, en la costa del departamento de Canelones, un grupo de vecinos ha agotado todas las vías judiciales de reclamo para evitar una emergencia sanitaria que se ha declarado en Pinar Norte, a consecuencia de la ausencia de saneamiento y de acceso al agua potable. Por otra parte, la participación pública y la introducción de mecanismos que permitan una gestión sustentable del agua son cuestiones aún pendientes de instrumentación, cuando ha pasado más de un año de la aprobación de la Reforma Constitucional. Otra cuenta pendiente es la poca visibilidad que se le otorga en Uruguay a los problemas relacionados al agua desde una perspectiva de derechos, es decir, como violaciones a los derechos humanos.

Lic. Carlos Santos*

Lic. Sebastián Valdomir**

Publicado en “Informe Derechos Humanos en Uruguay 2005”

www.serpaj.org.uy

El 20 de mayo de 2005 el Poder Ejecutivo emitió un Decretoⁱ (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 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 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).

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 que ha sido 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 12 empresas que prestan servicios de agua potable y saneamiento, muchas de ellas de carácter cooperativo o autogestionario que serán canceladas.

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 (Obras Sanitarias del Estado).ⁱⁱ

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, 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 la española Aguas de Bilbao, que iban desde el atraso en el cronograma de obras hasta el no pago de los cánones al Estado.

* Antropólogo, integrante de REDES-Amigos de la Tierra Uruguay.

** Sociólogo, integrante de REDES-Amigos de la Tierra Uruguay.

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.

Un decreto para la Suez

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.

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 1992ⁱⁱⁱ. 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.

Según se ha anunciado en la prensa, esta instancia judicial quedó 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.

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 mas fuerza que la propia Constitución. Hay que agregar que Uruguay también tiene vigente un Tratado de Protección de Inversiones con Francia desde el año 1993, tratado en el que podría ampararse Suez para realizar una demanda similar.

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 `90. Uruguay hasta el momento tiene suscritos 25 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 hizo lugar al reclamo de Suez antes que al mandato popular, a diferencia de la experiencia argentina que como parte de las medidas de emergencia económica de enero de 2002 pesificó y congeló las tarifas de las empresas privatizadas de energía, gas y saneamiento.

Discriminación tarifaria y exclusión del servicio de agua en Maldonado.

Luego de la aprobación de la Reforma Constitucional del 31 de octubre de 2004 y del Decreto interpretativo del Poder Ejecutivo del 20 de mayo de 2005, la única empresa privada que permanecerá prestando servicios de agua potable y saneamiento en todo el territorio nacional es Aguas de la Costa, subsidiaria de la multinacional francesa Suez, concesionaria de la zona ubicada al este del arroyo Manantiales en el Departamento de Maldonado.

La situación generada por el altísimo costo de las tarifas que cobra esta empresa 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 zona, 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 3000 conexiones al servicio público de energía eléctrica (prestado por UTE), mientras que las conexiones a Aguas de la Costa no alcanzan a las 2300. 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.

La situación 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.

Emergencia sanitaria en Pinar Norte.

En la zona de “Pinar Norte”, a la altura del kilómetro 28 de la ruta Interbalnearia en el departamento de Canelones, la gestión privada del servicio de agua potable y saneamiento ha derivado en una “emergencia sanitaria”.

La proveedora de agua potable en la zona es “Aguas del Pinar”, empresa de capitales nacionales que asumió la prestación del servicio ante la ausencia de OSE (Obras Sanitarias del Estado), ente que autorizó su funcionamiento.

Allí una parte importante de la población se abastece de agua a través de pozos autoexcavados, que están haciendo uso de agua contaminada. Esto se debe a que en la zona -donde no existe servicio público de saneamiento- están emplazadas desde 1991 las dos piletas de oxidación construidas por la Intendencia Municipal de Canelones, donde las empresas barométricas evacúan los lodos cloacales que se extraen de los pozos negros de los hogares.

Estas piletas no son plantas de tratamiento y no existen controles de los residuos que allí se depositan.

La presencia de estas piletas (cuya clausura ha sido recomendada en varias oportunidades por autoridades nacionales y departamentales de diversa jerarquía) es un factor de contaminación de las napas freáticas superficiales. Esta situación ha hecho que los sectores más empobrecidos de la población, aquellos que se abastecen de agua a través de pozos, estén consumiendo agua contaminada.

En reiteradas oportunidades los vecinos de Pinar Norte han exigido que se cierren las plantas de oxidación, llegando incluso a recurrir a la vía judicial. Iniciaron un juicio por daños y perjuicios contra los Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y contra la Intendencia Municipal de Canelones.

La Jueza Letrado de Primera Instancia de la ciudad de Pando, Alicia Castro Rivera, falló por sentencia del 27 de julio de 1997 a favor de los vecinos reclamantes, determinando que a la Intendencia Municipal de

Canelones le corresponde responder por el 80% de los daños y perjuicios causados, y al Estado por el 20% restante.

Esta sentencia fue recurrida, a lo que se expide también en el mismo sentido favorable a los vecinos, el Tribunal de Apelaciones el 22 de diciembre de 1998. Habiendo apelado nuevamente los representantes de las autoridades de Gobierno la sentencia del Tribunal de Apelaciones, el caso llegó a la Suprema Corte de Justicia, la cual se expidió el 21 de noviembre de 2001, nuevamente a favor de los vecinos. Hasta el momento no se verificó que las familias afectadas hayan percibido resarcimiento alguno.

En agosto de 2005 la Comisión de Salud del llamado "Hospitalito de la Costa" declaró una emergencia sanitaria en la zona, al constatarse un importante aumento de la mortalidad infantil a causa de enfermedades relacionadas con la calidad del agua. Esto ha llevado a las autoridades de la salud a definir la instalación de un Centro de Salud en la zona, actualmente inexistente.

Finalmente, dentro de los planes de saneamiento que están coordinando la Intendencia Municipal de Canelones y OSE, la zona de Pinar Norte quedaría relegada a una segunda etapa, ya que la primera abarcará solamente desde el Puente Carrasco hasta el kilómetro 25.500 de Avda. Giannatasio al sur.

Esta situación configura un claro caso de injusticia ambiental, que lesiona los derechos de los moradores y vecinos a tener un nivel de vida adecuado, que incluye el derecho humano al agua, el derecho a un ambiente sano, a una vivienda digna y el derecho a la salud, tal como aparecen contemplados en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

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 deber 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 el mensaje de Presupuesto Nacional 2005-2009^{iv} enviado por el Poder Ejecutivo al Parlamento se plantea la creación de dos nuevos organismos encargados de supervisar la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento.

El artículo 287 de la Ley de Presupuesto crea, en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente *"la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento (D.I.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"*.

Sobre este último punto se establece que el Poder Ejecutivo informará a la Asamblea General una vez al año en cuanto a los avances alcanzados.

El artículo 291 prevé la creación 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 dificultosos pasos. El resto del camino se aprenderá andando.

- i Se puede consultar el texto en: http://www.presidencia.gub.uy/_Web/decretos/2005/05/CM%2071_20%20MAY%2005_00001.PDF
- ii 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.
- iii Semanario Búsqueda, N°1.307, 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/htmlstat/pl/acuerdos/acue16444.htm>
- iv El proyecto de ley presupuestal se puede consultar en <http://www.parlamento.gub.uy>