



GT N° 63

EXPERIENCIAS DE AVANCE DEL AGRONEGOCIO EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR:
ACTORES, INSTITUCIONES, POLÍTICAS PÚBLICAS, ORGANIZACIÓN Y RESISTENCIAS.

FRONTERAS LÍQUIDAS:

EL IMPULSO AL AGRONEGOCIO A PARTIR DE LA NUEVA POLÍTICA DE RIEGO EN URUGUAY

*Autor: Carlos Santos**

Resumen:

En el último año se ha procesado en Uruguay la discusión legislativa de una nueva Ley de Riego que busca de promover la inversión privada en la infraestructura de riego, con la finalidad de dar un nuevo impulso al agronegocio agrícola en el país. El ministro de agricultura -Tabaré Aguerre- un empresario del agronegocio arrocerero, ha dicho durante la discusión legislativa que dentro de dos décadas esta nueva Ley de Riego tendrá los mismos impactos de la Ley Forestal, aprobada en la década del 80.

El paralelismo es muy válido y esta ponencia busca exponer esos elementos comunes, dando cuenta de los cambios y permanencias que pueden establecerse a partir de la promoción del agronegocio forestal -en el momento de consolidación del período neoliberal Uruguay- en relación a esta expansión de la frontera hídrica, con el contexto de la eventual instalación de una tercera planta de celulosa en el país.

Palabras Clave: Forestación, Riego, Celulosa

Tierra

En lo que tiene que ver con la propiedad de la tierra la situación de Uruguay luego de transcurrida la primera década del siglo XXI es sólo comparable -en términos de concentración- con el panorama existente a inicios del siglo XX. Mientras que en el censo agropecuario del año 2000 se daba cuenta de que el 90% de las explotaciones agropecuarias eran de propiedad nacional, en el censo de 2011 esa proporción bajó al 50%, en gran parte debido a la incidencia de la compra de tierras por parte de sociedades anónimas que canalizan capital financiero (Piñeiro, 2011). Por otra

* Docente. Doctorando en Ciencias Sociales. Filiación: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Dirección electrónica: carlos.santos@cienciassociales.edu.uy
Reunión de Antropología del Mercosur – Del 4 al 7 de diciembre de 2017

parte, en el mismo período intercensal desaparecieron más de 12.000 explotaciones, la quinta parte del total de empresas agropecuarias del país. La mayoría de estas explotaciones que abandonaron la actividad se corresponden con emprendimientos de pequeña escala -menos de 200 hectáreas- lo que las hace atribuibles a la producción familiar.

La contracara de este proceso de contrarreforma agraria ha sido el avance de los sistemas productivos del agronegocio, en particular en sus modalidades agrícola y forestal. La idea de agronegocio implica una superación de la visión de la producción acotada a la explotación particular, postulando la integración horizontal y vertical de la producción agrícola e industrial (Hernández, 2009) con el protagonismo del capital financiero como principal dinamizador de la actividad.

Se puede decir que la expansión del agronegocio agrícola en el litoral oeste del Uruguay -región históricamente dedicada a los cultivos agrícolas- se complementó con la expansión de los cultivos forestales en la región centro-norte y la consolidación del agronegocio arrocero en la región este del país. Por otra parte, en el contexto del neoliberalismo y la transición hacia los gobiernos progresistas (con el año 2005 como punto de inflexión entre ambos) también la cadena de la industria cárnica se ha visto fuertemente afectada por el desarrollo del agronegocio, con una fuerte incidencia de empresas transnacionales en la rama industrial de esa cadena productiva.

Desde inicios de la década de 2000 y a partir de incentivos como la Ley Forestal de 1987 o la instalación de plantas de celulosa -una sobre el Río Uruguay en 2007 y otra sobre el Río de la Plata en 2014-, la expansión de los cultivos forestales ha sido una constante, llegando a ocupar aproximadamente 1 millón de hectáreas en la actualidad (la superficie agrícola del país es en total de 16 millones de hectáreas, de las cuáles 4 millones han sido declaradas de aptitud forestal).

Esto ha generado una serie de cambios estructurales en la composición de la sociedad rural, asociado también a los efectos del corrimiento de la frontera agrícola. El desplazamiento de pequeños propietarios y arrendatarios rurales –consecuencia de esta expansión– tiene como correlato un fuerte proceso de concentración y extranjerización de la tierra (Gautreau, 2014).

El papel que jugó la Ley Forestal en el dinamismo del sector maderero-celulósico, para la agricultura lo significaron modificaciones legales como las aplicadas sobre la Ley de Arrendamientos en 1994 o la habilitación para que las sociedades anónimas pudieran adquirir tierras de 1999 (Piñeiro, 2010). En todos los casos -incluyendo la Ley Forestal- durante los gobiernos progresistas estas normas se han mantenido en su diseño inicial, sufriendo algunas

modificaciones de adaptación al contexto productivo regional, que en todo caso perfeccionaron su funcionamiento.

En lo que refiere a los actores empresariales la quinta parte de la superficie forestada en el país es propiedad de una sola empresa UPM de origen finlandés (propietaria de la planta de celulosa sobre el río Uruguay, que maneja sus cultivos forestales a partir de la empresa Forestal Oriental). En los 25 años que lleva instalada en el país ha transitado durante todo ese tiempo por la continuidad en la política forestal del estado. Actualmente tiene más de 200.000 hectáreas de cultivos forestales en propiedad. Por su parte el consorcio empresarial que maneja la planta de celulosa sobre el Río de la Plata (Montes del Plata de la finlandesa Stora Enso y la chilena Arauco) maneja en propiedad un total de 250.000 hectáreas. Esto permite concluir que el desarrollo del sector forestal ha favorecido como ningún otro la concentración y extranjerización de la propiedad de la tierra en Uruguay.

Por otra parte, en relación a la expansión del agronegocio agrícola, desde inicios del siglo XXI se ha producido una consolidada expansión tanto de la superficie cultivada como de la producción total. Por ejemplo, en la zafra 2016-2017 la superficie ocupada por cultivos de soja superó el millón de hectáreas, cuando en 2002/2003 ocupada 10 mil hectáreas. Esta notable expansión ha estado acompañada de un drástico cambio en la forma de control de la tierra: el arrendamiento ocupa más de la mitad de la superficie agrícola, ha pasado a ser la principal forma de gestión del recurso en detrimento de la propiedad (Santos et al. 2012).

Esto implicó un cambio igualmente radical en los actores dinamizadores de este proceso: la forma empresarial emblemática del agronegocio agrícola (los *pools de siembra*) pasaron de no existir como categoría productiva a inicios de siglo a representar un 12% del total de productores agrícolas y controlar más de la mitad de la superficie sembrada (Arbeletche y Gutiérrez, 2010).

Estos datos dan cuenta de la manifestación local de un fenómeno global: el “acapamiento mundial de tierras”, el nombre que recibe “la actual explosión de operaciones comerciales (trans)nacionales de tierras que giran en torno a la producción y venta de alimentos y biocombustibles” (Borras y Franco, 2010, 1). Este término ha sido acuñado para denunciar los impactos de este proceso global sobre la vida de los campesinos y agricultores familiares, quienes sufren en concreto los efectos de esta dinámica global de concentración¹.

1 Esta nueva fase de expansión del capital –conducida por el capital financiero a nivel transnacional- es una respuesta a las crisis generadas por la especulación financiera, a partir de una necesidad de anclar la riqueza en los recursos naturales. En términos de Borras y Franco “la confluencia de las diversas crisis ha desembocado en una revaloración de la tierra, que apunta hacia un incremento significativo de su valor económico” (Borras y Franco, 2010, 3). Los conductores de del acapamiento de tierras, han sido la producción de aceites vegetales, la caña de azúcar, el arroz, el maíz y las plantaciones forestales. Particularmente sobre América Latina, el cultivo de soja desde la década del

En términos de los efectos colaterales de la expansión del agronegocio agrícola, se ha constatado oficialmente un aumento en las denuncias de contaminación por agrotóxicos con afectación a la salud humana en todo el territorio nacional pero fundamentalmente en el litoral oeste del país (INDHH, Búsqueda, 2016).

Las políticas desarrolladas por los gobiernos progresistas en relación a esta tendencia dominante a la concentración y la extranjerización han estado vinculadas al fortalecimiento del Instituto Nacional de Colonización -creado a mitad del siglo XX para llevar adelante un proceso de reforma agraria- y la creación de una Dirección de Desarrollo Rural orientada a la producción familiar.

En el primer caso, si bien el INC aumentó de manera importante su cartera de tierras, en relación con la intensidad del proceso de acaparamiento su incidencia ha sido mínima. Por ejemplo, entre 2005 y 2015 el instituto aumentó su superficie en más de 88 mil hectáreas, cuando hasta 2005 había ocupado 470 mil hectáreas desde su fundación en 1948 (Piñeiro, 2014 y datos del INC).

La política de la instalación de Mesas de Desarrollo Rural (MDR) y la promoción de una política de desarrollo rural para la producción agropecuaria familiar intentó contener a la población rural activa en el medio rural. Como sostiene González Márquez en su análisis de esta política de descentralización territorial del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, “las MDR no expresarían los conflictos estructurales representativos del campo de la ruralidad” en tanto que:

“el desarrollo de emprendimientos fuertemente asociados al orden transnacional de la producción agropecuaria, al uso de la tierra como recurso de especulación financiera y las dinámicas asociadas a estos incorpora a la trama de poder de los espacios rurales a actores cuyos campos de lucha de poder no se encuentran en los territorios locales, sino en el espacio nacional y supranacional. Este es uno de los principales elementos cuyo impacto en el territorio es decisivo y se encuentra fuera del control de las políticas territoriales, constituyendo una fuente de debilidad del espacio de la MDR en su potencial como herramienta de desarrollo rural. Estas restricciones, en un cierto sentido externas, recortan el campo de acción de la MDR, dejando fuera de los temas de la MDR aspectos que delinear buena parte de los marcos de acción cotidianos de los actores integrantes de esta. Así, aspectos políticos, económicos e institucionales que rigen la dinámica de la vida local quedan congurados sobre la base de asimetrías con los agentes externos del territorio” (González Márquez, 2014: 187).

El proceso de avance de estos nuevos actores sobre la tierra tuvo como contracara el debilitamiento de las expresiones sociales de lucha por la tierra como un bien común. Podemos incluir aquí la situación de la Comisión Nacional de Fomento Rural, una organización de segundo grado que reúne a organizaciones sociales de base de la producción familiar. En un documento político de 2011 la CNFR hizo pública una conceptualización del agronegocio -sobre todo en su expresión agrícola,

90 y más recientemente los cultivos de árboles han dinamizado una reforma agraria al revés, que ha conducido a la concentración de la propiedad de la tierra en detrimento de campesinos y agricultores familiares.

vinculada al monocultivo de soja, pero también al forestal- como un modelo enemigo de la producción familiar. En términos de propuestas políticas la CNFR plantea la existencia conflictiva de dos modelos enfrentados: el del agronegocio y el de la agricultura familiar, y reclama la intervención estatal para contener al primero y defender al segundo (CNFR, 2011).

Por otro lado existen otras organizaciones sociales, como los sindicatos de trabajadores rurales, que en el marco de los gobiernos progresistas han conquistado importantes reconocimientos de sus derechos laborales, estableciendo una jornada de trabajo de 8 horas y habilitando la posibilidad de sindicalización en todos los rubros (lo que generó por ejemplo la emergencia de un sindicatos de peones de campo, algo impensado unos años atrás sobre todo por la debilidad, fragmentación y aislamiento de este sector de trabajadores).

Ninguno de estos colectivos ha planteado un proceso de cuestionamiento al “acaparamiento de tierras” que lograra colocar este el asunto como tema de debate público. Los conflictos que se han llevado adelante han sido muy puntuales y particularmente territorializados: la mayoría de ellos han ocurrido en los departamentos de Artigas y Tacuarembó -al norte del país- donde, como sostiene Díaz Estévez “sin alterar el clima de inversiones, trabajadores rurales sindicalizados (y también grupos de demandantes sin tal afiliación), territorializaron el conflicto por la tierra, mediante una serie de acciones colectivas localizadas principalmente en el interior, que incluyeron ocupaciones de campos y de oficinas públicas, cortes de ruta, campamentos de protesta, entre otras medidas” (Díaz Estevez, 2016). La Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas (UTAA) y el Movimiento de Aspirantes a Colonos fueron los colectivos que principalmente estuvieron involucrados en estas acciones.

En términos de la extranjerización de la propiedad de la tierra existen controversias y diferentes proyecciones acerca de su alcance, ya que no existe una determinación oficial estricta. En todo caso -como ha sostenido Piñeiro- se puede plantear el problema en términos de una complejidad mayor, ya que la mayoría de las explotaciones que han abandonado la actividad agropecuaria -los 12.000 productores que “se pierden” entre el censo de 2000 y el de 2011- dan lugar a cambios en la forma de propiedad: “la tierra perdida por los uruguayos es ganada por “adquirentes que no son personas físicas”, es decir, que son sociedades anónimas de diverso tipo, cuya nacionalidad no es posible conocer. Éstas han ganado 96% de las tierras que han perdido las personas físicas. El fuerte impulso hacia las compras de tierra ha sido liderado, en el balance, por este tipo de compradores” (Piñeiro, 2014, 235).

Agua

El 31 de octubre de 2004 sucedieron dos hechos conectados entre sí, que marcarían el curso de las controversias sobre el agua como bien común en el Uruguay de los primeros años del siglo XXI. Ese día se realizaron elecciones nacionales en Uruguay, la quinta comparecencia del pueblo uruguayo a las urnas luego de la dictadura militar que vivió el país entre 1973 y 1985.

En esa oportunidad, la coalición de partidos de izquierda Frente Amplio ganó las elecciones presidenciales asegurando mayoría parlamentaria propia. Lo mismo sucedería en todas las elecciones subsiguientes hasta el presente, dando lugar el período que caracterizamos como hegemonía progresista (siguiendo a Castro et al. 2014) y que en términos de ejercicio del gobierno nacional se extenderá al menos hasta el último día de febrero de 2020 (momento en el que asumirá el gobierno que resulte electo en 2019).

En esa misma oportunidad también se llevó adelante un plebiscito de reforma constitucional que proponía la inclusión del derecho humano al agua y el saneamiento en la carta magna del país, asegurando una gestión pública, sustentable y participativa. Esta iniciativa que era promovida por una articulación de organizaciones sociales y políticas -de la cual el propio Frente Amplio formaba parte- resultó aprobada con 64% de los votos emitidos en esa oportunidad (Santos et al, 2006).

Como fue planteado en el apartado anterior de este capítulo, si seguimos la periodización realizada por Alfredo Falero (2008) podemos identificar 3 ciclos de luchas sociales a lo largo del siglo XX en Uruguay: uno que tiene como eje la lucha por “socialismo y antiimperialismo” desde finales de la década de 1950 hasta el golpe de estado de 1973, el segundo caracterizado por la “lucha contra la dictadura y a favor de la democracia”, comienzos de los años 80 hasta 1989 y el tercero, “lucha contra el neoliberalismo y las privatizaciones” desde la década de 1990 y hasta comienzos del Siglo XXI.

Podemos decir que ese plebiscito -el plebiscito del agua de 2004- marcó el cierre de ciclo de luchas contra el neoliberalismo. En lo que refiere al interior del campo popular fue la última vez -al menos hasta el presente- que apeló a la iniciativa popular vía recolección de firmas para detener un proceso privatizador (este había sido el principal repertorio de acción desplegado por las organizaciones sociales y sindicatos estatales contra la privatización de empresas públicas en los años noventa). El otro elemento tiene que ver con el fin de la hegemonía neoliberal a partir de la llegada al gobierno del Frente Amplio, lo que implica un nuevo tipo de mediación política entre el partido de gobierno y las principales organizaciones sociales de masas del país.

La cuestión del agua como un tema socialmente conflictivo ocupó los primeros días de gobierno del Frente Amplio en 2005. La interpretación de la reforma constitucional de 2004 implicaba que el flamante gobierno de izquierda tomara una decisión operativa con respecto a los servicios de agua y saneamiento ya privatizados -en el departamento de Maldonado- tomando acciones concretas en relación a las empresas transnacionales beneficiarias de la privatización (una subsidiaria de Aguas de Bilbao del País Vasco y una subsidiaria de Suez de Francia).

Las fricciones en torno a la interpretación de la reforma constitucional hicieron que el Frente Amplio retirara su participación de la CNDAV.

Por su parte 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 (Reboratti y Palermo, 2007).

El 20 de mayo de 2005 la disputa en torno a la implementación de la reforma constitucional de saldó con un decreto del Poder Ejecutivo (con la firma del Presidente de la República actuando en Consejo de Ministros) en el que se interpreta el texto de la Reforma Constitucional de una manera contraria a cómo la entendía la CNDAV, habilitando la permanencia de las multinacionales del agua en Maldonado (Santos et al, 2006). La fecha en que se dio a conocer el decreto no es indiferente. Precisamente, cada 20 de mayo se realiza -desde 1996- la marcha del silencio, en reclamo de Verdad y Justicia por los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la dictadura militar. Mientras se desarrollaba la primera marcha del silencio bajo un gobierno de izquierda -con una difundida expectativa social de cumplimiento de la demanda de las organizaciones de familiares y víctimas del terrorismo de Estado- el progresismo en el gobierno difundía un decreto que contravenía la posición de las organizaciones sociales.

Esto generó una fuerte reacción de la comisión del agua² y generó la primera movilización social en protesta por una medida del gobierno del Frente Amplio. El 27 de mayo de 2005 se llevó adelante una concentración convocada por la CNDAV y encabezada por Eduardo Galeano en la Plaza

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

Cagancha de Montevideo, la que una semana atrás había sido el punto de llegada de la marcha del silencio.

El mismo año en octubre al cumplirse el primer año de la aprobación de la Reforma Constitucional se desarrollaría otra serie de movilizaciones impugnando la decisión del gobierno y -ya desde entonces- enfocadas en el objetivo de introducir la perspectiva de la sustentabilidad en la gestión de los recursos hídricos, incorporando la participación y el control social como elementos centrales.

Esta aspiración se concretaría en lo institucional con la aprobación de la Ley Nacional de Aguas en el año 2009, marco jurídico a partir del cual se comenzaría a instrumentar la reforma constitucional.

Desde ese entonces se creó una nueva institucional dentro de la órbita del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente abocada a la coherentización de las políticas hídricas del estado uruguayo (lo que implica trabajar sobre competencias administrativas y jurisdiccionales de los ministerio de Economía, de Industrias, de Obras Públicas, de Ganadería, Agricultura y Pesca y el propio MVOTMA, además de gobierno departamentales, la empresa estatal de aguas y otras reparticiones). Esta nueva Dirección Nacional de Aguas (DINAGUA) ha sido responsable además de desencadenar el proceso de creación de comisiones de cuena, espacios consultivos de representación institucional y social (en clave multiactoral) con la finalidad de instrumentar medidas acordadas en cada cuena para la promoción de la sustentabilidad.

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

Entre 2016 y 2017 el Poder Ejecutivo promulgó un Plan Nacional de Aguas, que constituye el marco en el cual se regulará la gestión del agua potable, de acuerdo con los principios rectores de la reforma constitucional de 2004 y de la Ley Nacional de Aguas de 2009. Paralelamente en el plano

productivo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca presentó al parlamento -y logró media sanción en la cámara de diputados en la primera mitad de 2017- una serie de modificaciones a la Ley de Riego que podrían implicar un giro en la lógica de acumulación del agronegocio, potenciándola. Una suerte de ampliación de la frontera agrícola a partir de la expansión de una eventual “frontera hídrica”.

Cuando regular el agua es regular la tierra: las ‘aguas perdidas’

Las modificaciones a la Ley de Riego aprobadas en el senado de Uruguay por unanimidad promueven directamente la inversión privada en el riego agropecuario. La iniciativa favorece al agronegocio y a inversores privados y contradice los principios y los procedimientos incluidos en la Constitución de 2004.

La propuesta implica un claro avance en la privatización del agua en un país que había sido tomado como ejemplo mundial al incluir en su Constitución la consideración de este bien común como un derecho humano y un servicio público a partir de mecanismos de democracia directa.

Algunos aspectos de la fundamentación del proyecto dejan en evidencia cuál es la concepción “productiva” que el progresismo asigna al agua: un recurso hídrico cuyo papel en el proceso de acumulación debe potenciarse. Acumulación de algunos sectores que está asociada directamente a procesos de despojo sobre otros.

En varios pasajes de la exposición de motivos en el preámbulo del proyecto de Ley se sostiene que uno de los problemas de Uruguay es que llueve mucho y el agua “se pierde”, se “escurre” y no es aprovechada. Esta visión del ciclo del agua tan poco sistémica es más propia del pensamiento productivista de la primera mitad del siglo XX que del siglo XXI. Es particularmente interesante tomar en cuenta que el firmante de la propuesta es quien ha ejercido la titularidad del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay desde el año 2010 (durante la presidencia de José Mujica). Este ministro además es uno de los principales productores del agronegocio arrocerero en el país, por cierto uno de los rubros agrícolas más demandantes de recursos hídricos.

En sus primeras manifestaciones públicas luego de la aprobación del proyecto en el senado, el ministro Aguerre sostuvo que la "ley sobre riego será lo que fue la ley forestal para Uruguay en la década de 1990. Es una posibilidad de aumentar y de diversificar la producción, aumentar la productividad, capturar más valor y recibir inversiones nacionales y extranjeras".

El paralelismo es sumamente válido. La Ley Forestal (nº 15.939) fue aprobada en 1987 por todos los partidos políticos y estableció subsidios y exoneraciones tributarias a las plantaciones forestales

que en ese momento eran insignificantes en la producción nacional. La legislación surgió como resultado de la recomendación de una consultoría realizada por la cooperación japonesa.

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

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

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

Maristella Svampa ha acuñado la idea de “consenso de las commodities” para pensar en esas continuidades entre los progresismos y los neoliberalismos, dando cuenta de una suerte de transición desde el llamado Consenso de Washington a este otro, basado en la explotación de los

recursos naturales. En este último, el papel de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) -Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo- fue clave en la promoción de las ideas del neoliberalismo. El proceso de resistencia a la privatización de los servicios públicos de agua en Uruguay tiene en su origen precisamente el rechazo a la firma de una carta intención del estado uruguayo con el Fondo Monetario Internacional en el año 2002, en la que se comprometía la apertura del sector servicios de agua al capital privado. Lo que en su momento fue cuestionado por el progresismo ahora es adoptado por el progresismo como sentido natural de la relación entre técnica y política.

El contenido del proyecto de Ley de Riego plantea la idea de “intensificación sostenible” como marco de la política. A lo idenfinido de este concepto, se podrían agregar preguntas en relación a los supuestos, sujetos y objetivos de tal orientación. La fundamentación plantea que esta intensificación, de carácter ‘sostenible’ permitirá aumentar el uso del riego en cultivos de soja, maíz y trigo, rubros que en gran medida son llevados adelante por grandes empresarios vinculados al agronegocio. O sea que esta expansión de la frontera agrícola a partir de la ampliación de la ‘frontera hídrica’ lo que buscan es aumentar la producción en general, sabiendo que su resultado implicará el beneficio productivo de los sectores que han protagonizado la acumulación de la riqueza agrícola en las últimas dos décadas.

Además de los efectos socioeconómicos de crear un mercado de aguas para la producción -y eventualmente la generación hidroeléctrica como se sostiene en el proyecto- esta Ley de Riego recibió críticas sobre sus posibles impactos ambientales.

Lo llamativo es que el proyecto de ley si hace referencia en su fundamentación a elementos ambientales: se sostiene que estas modificaciones a la ley de riego prepararán al país para el nuevo escenario que plantea el cambio climático. Se supone que eso tiene que ver con almacenar el agua para poder lidiar con la variabilidad climática y las incertidumbres que podría generar en términos de requerimientos de agua para la producción. De nuevo, una visión muy particular del ciclo hidrológico (y de los efectos del cambio climático). No está dicho en el proyecto, por ejemplo, como se afectaría la disponibilidad de agua en el país al aumentar su represamiento y, por ende, la superficie de aguas estancadas, aumentando su factor de evaporación (en una proyección global de clara tendencia de aumento de las temperaturas medias).

Desde la sección de Limnología de la Facultad de Ciencias -especialistas en el estudio de aguas continentales, como lagos, lagunas o estuarios- se hizo público un documento referido específicamente a las consecuencias que estas modificaciones a la ley podrían generar en términos

ambientales. Dentro de la serie de impactos que se describen hay dos que merecen especial atención pues constituyen verdaderas advertencias en un contexto de la preocupación por la calidad de las aguas en el país. El citado documento sostiene que “las represas aumentan el tiempo de residencia del agua, y con ello su temperatura y transparencia por aumento de la sedimentación. Si el agua represada trae consigo una carga importante de nutrientes proveniente de la fertilización agrícola excesiva, como está sucediendo en varias zonas del país, se incrementarán los procesos de eutrofización en el embalse. Si recibe una alta carga de materia orgánica, al acumularse y descomponerse se puede agotar el oxígeno disuelto, afectando a la biota y a los valores estéticos (aspecto, olor) del ambiente, y liberando más nutrientes al medio”. Estos factores “aumentan el riesgo de que se desarrollen floraciones algales y de cianobacterias potencialmente tóxicas. El país ya está sufriendo estos fenómenos en lagunas, embalses y ríos, algunos de los cuales sirven de fuente de agua potable. Este riesgo se ve magnificado cuando los cursos de agua a embalsar se encuentran en cuencas particularmente fértiles y bajo una intensa actividad agrícola” (Sección Limnología, 2016).

Las organizaciones sociales promotoras de la reforma constitucional de 2004 ya anunciaron que promoverán la declaración de inconstitucionalidad de esta ley una vez que sea promulgada. Por cierto que la inconstitucionalidad no estaría dada solamente en los aspectos económicos o ambientales de la nueva Ley de Riego. Desde la citada reforma constitucional de 2004 quedó inscripto en la Constitución que la gestión y el control del uso de los recursos hídricos debe realizarse con participación social. Los únicos que participarán en la gestión del uso de agua para riego serán quienes lucrarán con el agua (o quienes necesiten de ella para producir).

Echar por tierra la política de agua: frontera agrícola-forestal y despojo hídrico

En conexión con estas iniciativas que buscan potenciar la producción agrícola a través del riego el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez anunció que en 2020 estará funcionando la tercera planta de celulosa en el país. El mega-proyecto celulósico será de propiedad de UPM, empresa finlandesa que ya tiene en su propiedad la primer planta de pulpa de papel en el país. Este emprendimiento consolidaría el modelo de producción forestal-celulósico que se ha venido consolidando con los incentivos estatales que reseñamos al inicio de este capítulo.

La inversión total de la Planta de Celulosa de UPM será de cinco mil millones de dólares. De ese monto, la quinta parte, mil millones, corresponden de inversión en infraestructura que el estado debe garantizar para la puesta en marcha del proyecto. Para ello, el presidente anunció que se tratará

de captar inversiones extranjeras para realizar las obras bajo la modalidad de Participación-Pública-Privada (PPP). Las obras requeridas tienen que ver con pavimentación de caminos, mejoras en infraestructuras ferroviaria y portuaria. Será el mayor proyecto celulósico del continente por sus dimensiones, con una capacidad de producción de dos millones de toneladas anuales.

Claramente la búsqueda de este emprendimiento muestra una clara definición de *política de estado*, donde se puede ver una activa intervención en la promoción de un rubro específico y de un tipo particular de inversión que atraviesa a todos los partidos políticos del país. La Ley de Promoción Forestal es del año 1987, bajo el gobierno del Partido Colorado -el primero luego de finalizada la dictadura- y fue reformulada en el período 1990-1995 durante el gobierno del Partido Nacional. Por su parte, cada uno de los gobiernos del Frente Amplio hasta ahora han inaugurado una planta de celulosa (UPM/Botnia bajo el primer gobierno de Tabaré Vázquez y Montes del Plata, de la sueco-finlandesa Stora Enso en el gobierno de José Mujica). Esta tercer planta de celulosa será -al igual que las dos plantas anteriores- un emprendimiento bajo el régimen de zonas francas (Santos, 2013). Como un analizador del lugar que ocupan estos emprendimientos, esta lógica productiva dentro del proceso de construcción de hegemonía del progresismo es oportuno detenerse en el contexto en el que se realizó el anuncio de la inversión. La conferencia de prensa donde se informó acerca de la inversión fue realizada por el propio presidente Tabaré Vázquez el mismo día que el movimiento sindical realizaba el primer paro general contra su segundo período de gobierno.

En esa oportunidad el presidente anunció que “el gobierno nacional ya definió llevar adelante el proyecto”³ y si bien “no hay un lugar preciso [...] será en el Uruguay Profundo, en la cuenca del Río Negro y probablemente en una zona central o centro-oriental del territorio uruguayo”, haciendo referencia indirecta a los departamentos de Tacuarembó y Cerro Largo, donde esta empresa tiene una importante superficie cultivada.

En términos institucionales es llamativo que a sabiendas de la existencia de mecanismos de análisis de viabilidad y autorización de localización y de una serie de autorizaciones ambientales, el propio presidente de la República anuncie que ya existen plazos y que el emplazamiento productivo de la nueva planta ya se encuentra definido -territorialmente- y en proceso de negociación con la propia empresa.

Durante la conferencia, Vázquez afirmó que una de las preocupaciones en relación a este emprendimiento se vincula con la cuestión ambiental y con mantener “las características de nuestro

3 Este fragmento del discurso de Tabaré Vázquez y los siguientes son tomados de la conferencia de prensa que dictó el 15 de julio de 2016. El registro audiovisual completo se puede consultar en: <https://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/videos/upm-conferencia-tabare-inversion>

país: Uruguay país Natural”. Luego del anuncio fueron consultados dirigentes del PIT-CNT sobre el tema, siendo que ellos habían convocado a la prensa para evaluar el acatamiento del paro general. El presidente del PIT-CNT, Fernando Pereira, dijo que es “una buena noticia” para el país por lo que implicará esta inversión en términos de puestos de trabajo y desarrollo ferroviario.

Desde las organizaciones sociales no existieron reparos públicos en relación al carácter que tendría un emprendimiento de este tipo sobre el desarrollo del país. Se confirmaría un modelo de producción de un tipo de materia prima (la pasta de celulosa) que no genera valor agregado, que implica la consolidación de la expansión de la forestación en la zona de enclave productivo, con el consecuente desplazamiento y afectación de otras formas de producción y bajo la modalidad de zona franca, esto es, con exoneraciones fiscales con las que no cuentan otro tipo de producciones en el país.

Lo lógica colonial de la dislocación del sistema productivo papelerero ha hecho que -respondiendo a altos estándares ambientales en Europa- la industria papelera disocie la fase productiva más contaminante -la producción de pulpa de celulosa- y la instale al pie de sus plantaciones (lo que por otra parte disminuye sus costos).

Uno de los pocos señalamientos públicos de cuestionamiento a alguno de los efectos del emprendimiento lo configuró una carta firmada por políticos, intelectuales, autoridades y artistas notoriamente vinculados al Frente Amplio en la que inicialmente manifiestan el “beneplácito por la instalación de una tercera planta de celulosa en el país” al tiempo que realizan una serie de observaciones sobre los posibles impactos de la infraestructura ferroviaria y portuaria sobre Montevideo y su área metropolitana (Mejor y más ciudadanía, 2017).

La principal preocupación de la misiva es la de la eventual afectación que sufriría el tramado urbano de Montevideo y la zona metropolitana con el tránsito ferroviario a través del cual se conduciría la celulosa desde su origen en la planta ubicada en el centro del país hasta el puerto de Montevideo.

Pero además de lo que expresa, esta intervención pública es mucho más potente desde el punto de vista analítico por lo que no dice, lo que no logra ser enunciado o admitido dentro de ‘lo posible’ (el campo de posibilidades de la configuración cultural, siguiendo a Grimson, 2011). La ausencia de referencias al esquema neocolonial que supone seguir profundizando esta matriz productiva, la manera en que un emprendimiento de esta magnitud consolida la dependencia del país, el impacto acumulado de toda la cadena del agronegocio forestal sobre fenómenos como la concentración y extranjerización de la tierra en el país, que ha alcanzado niveles inéditos poniendo en jaque las posibilidades de construir la soberanía alimentaria, muestran los límites de la visión del progresismo

en relación a sus propios límites como iniciativa que contribuya a la transformación de las relaciones sociales dominantes. Por otro lado, también refleja un consolidado proceso de colonialismo interno, donde la *metrópoli* define los destinos de los territorios de su *hinterland*.

Mencionando el plano de las decisiones y volviendo a la carta: se reclama en ella que los cambios de Montevideo y el Área Metropolitana se produzcan a partir de una “discusión abierta y constructiva de todas las propuestas en juego” -algo que no se reclama del mismo para los cambios que se sucederán en Paso de los Toros- y en particular -se dice- “deberá tenerse cuenta lo establecido en el año 2013 junto a los vecinos de barrios como Capurro, La Teja y Bella Vista Vista un acuerdo que contó con la iniciativa de la Intendencia de Montevideo y fue refrendado por Decreto de la Junta Departamental”. Por cierto, seguramente los habitantes de la región donde presumiblemente se instale la planta de celulosa tendrían algo que aportar al respecto. ¿Por qué no le parece relevante a los firmantes de la carta considerarlos también a ellos como vecinos con ideas sobre su territorio y sus cambios? Evidentemente el centralismo montevideano no refiere sólo a las lógicas económicas desde las cuáles es pensado el país sino también a las lógicas políticas (Gudynas, 2017). Dicho de otro modo, se reclama una democracia participativa para algunos barrios de Montevideo y su área metropolitana y se pretende que los habitantes de otros puntos del país admitan pasivamente ser una *zona de sacrificio*.

Precisamente esta idea -la de zona de sacrificio- quizás sea una de las claves para entender la lógica del camino adoptado por el progresismo en pos del desarrollo económico. Los movimientos ambientalistas han acuñado el concepto de ‘zona de sacrificio’ para hacer referencia aquellos lugares que concentran industrias contaminantes en contextos de comunidades o poblaciones débiles o víctimas de la vulneración de sus derechos.

Bibliografía

Arbeletche, P. y Gutiérrez, G. (2010). Crecimiento de la agricultura en Uruguay: exclusión social o integración económica en redes. Pampa. 6: 113-138.

Borras, Saturnino y Franco, Jennifer (2010) La política del acaparamiento mundial de tierras. Replanteando las cuestiones de tierras, redefiniendo la resistencia. ICAS Working Paper Series, N° 001, TNI-LDPI-ICAS-ICCO, Rotterdam.

Castro, Diego; Elizalde, Lucía; Menéndez, Mariana; Sosa, María Noel (2014). Grietas en la hegemonía progresista uruguaya, entre consensos y resistencias. Revista Observatorio Social de América Latina N° 35 CLACSO.

- Díaz Estévez, Pablo (2016). Diez años de lucha por la tierra. En Rebelion www.rebellion.org 31 de marzo de 2016.
- Falero, Alfredo (2008) Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay. Una aproximación desde la teoría sociológica. CSIC-Universidad de la República. Montevideo, Uruguay.
- Gautreau, Pierre (2014) Forestación, territorio y ambiente. 25 años de silvicultura transnacional en Uruguay, Brasil y Argentina. Montevideo. Trilce.
- González Máraquez, María Noel (2014) Políticas de desarrollo rural en Uruguay. Mesas de Desarrollo Rural, actores y territorios en transformación. Extensión Libros. CSEAM-UDELAR. Montevideo.
- Grimson, Alejandro, (2011) Los límites de la cultura. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Hernández, Valeria (2009), “La ruralidad globalizada y el paradigma del agronegocio en las pampas gringas” en Gras & Hernández (coord.) La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios, Biblos, Buenos Aires.
- Santos, Carlos, Valdomir, Sebastián, Iglesias, Verónica, & Renfrew, Daniel (2006) Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay, Montevideo, Ediciones De la Canilla.
- Santos C., Oyhantçabal G. y Narbondo, I. (2012) La expansión del agronegocio agrícola en Uruguay: impactos, disputas y discursos. En XXX Latin American Studies Association, San Francisco, California.
- Piñeiro, Diego (2016) Distribución de la tierra y el ingreso en Uruguay. Dínamo. La Diaria. 15 de agosto. Montevideo, Uruguay.
- Piñeiro, Diego (2014) Asalto a la tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. En: Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012) Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Volúmen I. Almeyra, Guillermo; Concheiro Bórquez, Luciano; Mendes Pereira, Joao Márcio; Porto-Gonçalves, Carlos Walter. UAM-X, CSH.
- Piñeiro, Diego (2011) Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. El caso de Uruguay. FAO. Montevideo, Uruguay.
- Piñeiro, Diego (2010) Modelos en disputa en la sociedad rural uruguaya del siglo XXI. Ponencia presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas.
- Reboratti, Carlos & Palermo, Vicente (2007), (comps.), Del otro lado del río. Ambientalismo y política entre uruguayos y argentinos, Edhasa, Buenos Aires.

Documentos

Búsqueda (2016) Aumentaron denuncias por mal uso de agroquímicos y otros casos de contaminación vinculados al agro, según el INDDHH. N.º 1867. Montevideo.

CNFR (2011) Propuesta de políticas públicas diferenciadas para el desarrollo de la Agricultura Familiar. Montevideo. Recuperado de www.cnfr.org.uy

Constitución de la República Oriental del Uruguay (2005). Parlamento de Uruguay. Montevideo. Art. 47.

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

MGAP-BM (2015) Estrategia de fomento del desarrollo de la agricultura regada en Uruguay. 2015. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca-Banco Mundial.

Mejor y más ciudadanía (2017). Carta disponible en <https://www.change.org/p/opinion-publica-mejor-ciudad-y-mas-ciudadania>

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

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