



JAUME DELCLÒS (coord.)

AGUA, UN DERECHO Y NO UNA MERCANCÍA

PROPUESTAS DE LA SOCIEDAD CIVIL
PARA UN MODELO PÚBLICO DE AGUA



Icaria  Ακαδημία
ECOLOGÍA HUMANA





Este libro ha sido impreso en papel 100% Amigo de los bosques, proveniente de bosques sostenibles y con un proceso de producción de TCF (Total Chlorin Free), para colaborar en la gestión de los bosques respetuosa con el medio ambiente y económicamente sostenible.

Este libro ha contado con la colaboración de:

Financiador: DGA



Diputació de Lleida



Diseño de la cubierta: Laia Olivares

Fotografía de la cubierta: Equipo Icaria

© Pedro Arrojo Agudo, José Esteban Castro, Vicky Cann, Eloi Badia, Lluís Basteiro, Ana Gris, Lluís Basteiro, Maude Barlow, Philipp Terhorst, Jaume Delclòs, Ayats, Adriana Marquisio, Al-Hassan Adam, José Esteban Castro, Josep Centelles, Olivier Hoedeman, Silvano Silvério da Costa

© De esta edición
Icaria editorial, s. a.
Arc de Sant Cristòfol, 11-23
08003 Barcelona
www.icariaeditorial.com

Primera edición: marzo de 2009

ISBN: 978-84-9888-067-0

Depósito legal: B-3.324-2009

Fotocomposición: Text Gràfic

Impreso por Romanyà/Valls, s. a.
Verdaguer, 1, Capellades (Barcelona)

Printed in Spain. Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial.



ÍNDICE

Prólogo 7

- I. Tipología y raíces de los conflictos por el agua en el mundo, *Pedro Arrojo Agudo* 9
- II. Apuntes sobre el proceso de mercantilización del agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica, *José Esteban Castro* 35
- III. El papel de los donantes y su ayuda para promocionar la privatización del agua en países en vías de desarrollo, *Vicky Cann* 57
- IV. El fracaso de la privatización del agua, *Eloi Badia, Lluís Basteiro y Ana Gris* 75
- V. La inclusión del agua en el Acuerdo General de Comercio de Servicios, *Lluís Basteiro* 97
- VI. El derecho al agua, *Maude Barlow* 107
- VII. Politizar la participación en los servicios urbanos de agua, *Philipp Terhorst* 123
- VIII. La gestión pública con participación y control social hacia el derecho humano al agua, *Jaume Delclòs y Ayats* 137





- IX. Las luchas por un modelo público de los servicios de agua potable y saneamiento en el Uruguay, *Adriana Marquisio* 153
- X. La historia de la privación y de la creación de una red de activistas, *Al-Hassan Adam* 163
- XI. La experiencia de Inglaterra y Gales en la organización de la regulación de los servicios de agua y saneamiento, *José Esteban Castro* 179
- XII. Pensando en las instituciones de la gobernanza del agua, *Josep Centelles* 219
- XIII. Partenariados público-públicos, *Olivier Hoedeman* 235
- XIV. La prestación de servicios públicos de suministro de agua y saneamiento en Brasil – Nuevas modalidades de partenariados público-públicos y de participación de la sociedad, *Silvano Silvério da Costa* 243
- Sobre los autores 251





PRÓLOGO

El libro que tenéis en las manos es un resultado del trabajo colectivo de aprendizaje y acción del movimiento global para la justicia del agua del que forma parte la campaña de *Agua, un derecho y no una mercancía* de Ingeniería Sin Fronteras.

La voluntad de este libro es focalizar, sin desviar la atención a preguntas accesorias, las principales causas a nivel mundial de la situación de no acceso al agua en cantidad y calidad suficiente, recogiendo las principales aportaciones y propuestas desde distintos colectivos sociales al derecho humano al agua y al acceso universal al agua y al saneamiento.

El libro hace un recorrido por los principales retos y conflictos que tenemos a nivel socioambiental y sobre el proceso de mercantilización y la privatización del agua en perspectiva histórica. Analiza las políticas dominantes que se han impulsado desde las Instituciones Financieras Internacionales, y como estas políticas se han implementado desde los distintos niveles de las administraciones, al servicio de las grandes corporaciones privadas de agua en detrimento del sector público, y sus consecuencias sociales. La repuesta de la sociedad civil y los movimientos sociales ha desarrollado iniciativas de construcción de alternativas muy satisfactorias para devolver el control sobre el agua, la vida, a la ciudadanía. La construcción de alternativas ha tenido lugar desde muchos ámbitos, desde la movilización social a la aportación de propuestas desde la voluntad de construir instituciones para todas las personas que reconozcan y trabajen para los derechos de todas y todos los habitantes del planeta.





Este libro no habría sido nunca realidad sin la colaboración de todos los autores y autoras, de diferente procedencia, sindicalistas, activistas académicos, gestores. Para todos, el agradecimiento más sincero por su colaboración.





I. TIPOLOGÍA Y RAÍCES DE LOS CONFLICTOS POR EL AGUA EN EL MUNDO

Pedro Arrojo Agudo*

Introducción

La degradación sistemática y generalizada de los ecosistemas acuáticos continentales tiene como una de sus consecuencias que 1.200 millones de personas no tengan acceso a agua potable. De mantenerse las tendencias en curso, serán más de 4.000 millones para 2025. Por otro lado, la crisis de insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos agrava los problemas de hambre en el mundo, al arruinar formas tradicionales de producción agropecuaria vinculadas a los ciclos fluviales que degradan o destruyen pesquerías fluviales y marinas, esenciales en la dieta de millones de personas, especialmente en comunidades pobres.

En este contexto crítico, el modelo de globalización en curso, alejado de los más elementales principios éticos, viene agravando estos problemas. Lejos de frenar la degradación ecológica, está acelerando la depredación de recursos hídricos y la quiebra del ciclo hídrico en los continentes. Lejos de reducir los gradientes de riqueza y de garantizar a los más pobres derechos fundamentales, como el acceso al agua potable, se abre el campo de los recursos y valores ambientales al mercado como espacio de negocio.

En este contexto, vienen emergiendo múltiples focos de conflicto ligados a la gestión de aguas, generando dos grandes fallas de crisis:

* Departamento de análisis económico de la Universidad de Zaragoza.





- Crisis de sostenibilidad: con movimientos en defensa del territorio y de los ecosistemas acuáticos frente a grandes proyectos hidráulicos y problemas de contaminación;
- Crisis de gobernabilidad: con un fuerte movimiento en defensa de derechos humanos y de ciudadanía, frente a la privatización de los servicios básicos de agua y saneamiento.

Desde sensibilidades sociales y ambientales muy diferentes, estos movimientos sociales vienen exigiendo nuevos enfoques de gestión de aguas que garanticen:

1. la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos;
2. el acceso efectivo de todos al agua potable, como derecho humano;
3. la instauración de derechos universales de ciudadanía global;
4. el desarrollo de nuevas formas de gobernabilidad participativa.

Más allá de impulsar cambios político-institucionales y mejoras tecnológicas, nos encontramos ante la necesidad de un nuevo enfoque ético, tal y como defiende el movimiento ciudadano y de pensamiento de la «Nueva Cultura del Agua».

La crisis de sostenibilidad de ríos y acuíferos y el acceso al agua potable

El ancestral paradigma de la «madre naturaleza» ofrece una visión mitificada de la misma, como generadora y sostén de la vida, a través de la imagen de la madre, en clave de género femenino. Sin embargo, desde su afán por desentrañar las claves del orden natural, el espíritu renacentista acabaría rompiendo en buena medida esta mitificación. Cada vez de forma más clara, se teorizaría el objetivo de conocer la naturaleza para dominarla y ponerla al servicio del hombre. De forma un tanto brutal, Bacon llegaría a sentenciar que la ciencia debe tratar a la naturaleza como trataba el Santo Oficio de la Inquisición a los reos que juzgaba: debe torturarla hasta desvelar el último de sus secretos...

El Romanticismo perfiló, de una forma más elaborada y sutil, ese enfoque, exaltando la hermosura de esa naturaleza que nos



llega a apasionar y enamorar, evolucionando así hacia una nueva mitificación, de nuevo en clave de género femenino, pero esta vez desde el perfil de la amante, como objeto de deseo del hombre. No obstante, llegados a este punto, se enfatizaba, y aún hoy se suele enfatizar, el carácter irracional, inestable, voluble e impredecible de esa naturaleza; rasgos atribuidos al género femenino, que motivan la necesaria acción racional y firme de la ciencia y de la técnica, esta vez sí, bajo claros perfiles de género masculino, con el fin de «dominarla y ponerla al servicio del hombre».

Bajo esta lógica, y desde una confianza ciega en el desarrollo científico-técnico, se han conseguido, sin duda, importantes mejoras en la calidad de vida de miles de millones de personas. Sin embargo, también se han provocado quiebres en el orden natural que suponen costosas facturas, especialmente para los más pobres y para las generaciones futuras.

En la actualidad, se estiman en más de 1.200 millones las personas que no tienen acceso garantizado a agua potable, lo que conlleva más de 10.000 muertes al día, siendo en su mayoría niños. Por otro lado, ríos, lagos y humedales sufren la crisis de biodiversidad más profunda de las existentes en la biosfera. Tal y como subraya la Declaración Europea por una Nueva Cultura del Agua, firmada por cien científicos de los diversos países de la Unión Europea a principios del 2005, ambas realidades son caras de una misma crisis: la crisis de insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos continentales y de los acuíferos subterráneos.

De hecho, el problema no es tanto la escasez de agua, como más propiamente de contaminación y degradación ecológica. Nadie ha instalado su casa lejos de un río, de un lago, de una fuente o de puntos donde las aguas subterráneas sean accesibles. El problema es que, desde nuestra insaciable e irresponsable ambición desarrollista, hemos degradado esos ecosistemas y acuíferos, produciendo graves problemas de salud a las poblaciones que dependen de ellos.

Con frecuencia, se ha tendido a considerar la sostenibilidad como un objetivo que debe ser prioritario tan sólo en los países desarrollados, asumiéndose que el crecimiento económico de los países empobrecidos comporta necesariamente la degradación de sus patrimonios y recursos ambientales. Tal enfoque, siendo injusto en términos generales, es particularmente inaceptable en materia



de aguas, en la medida en que se juega con la salud y la vida de las personas. El hecho de que en países desarrollados se hayan usado determinadas tecnologías contaminantes y depredadoras del medio ambiente en el pasado, no debe implicar que en los países empobrecidos tengan que cometerse los mismos errores, marginando el empleo de las modernas tecnologías y estrategias disponibles hoy en día.

Desgraciadamente, la falta de democracia y la irresponsabilidad de muchos gobiernos, junto a la lógica de «libre competencia» impuesta desde la Organización Mundial de Comercio (OMC), favorecen la posibilidad de contaminar sin regulación alguna en países empobrecidos o en desarrollo, practicando lo que se conoce como *dumping ambiental*.

Tener un río contaminado en un país desarrollado, siendo sin duda grave, no implicará necesariamente problemas de salud pública, pues suele haber medios para garantizar aguas salubres en las redes urbanas. Sin embargo, en países empobrecidos o en desarrollo, matar un río supone quebrar la vida de las comunidades que dependen de él. Por eso, la sostenibilidad de ríos, lagos, humedales y acuíferos es un reto de supervivencia en el corto plazo para países empobrecidos o en desarrollo, más allá de un reto global de habitabilidad y calidad de vida a nivel planetario.

Impactos sobre la crisis alimentaria

Los impactos directos e indirectos sobre las fuentes de producción de alimentos en el mundo, provocados por la quiebra del ciclo hidrológico y la crisis de insostenibilidad de ríos, lagos y humedales, han sido y son demoledores, especialmente en lo que se refiere a la productividad natural de alimentos proteicos.

Con frecuencia, el drenaje y desecación de humedales se ha justificado desde el argumento de hacer productivos esos espacios para luchar contra la pobreza y el hambre en el mundo. Sin embargo, con su destrucción, se han provocado quiebras en la rica biodiversidad que estos ecosistemas alimentan, no sólo en el propio humedal, sino en otros hábitats conectados, poniendo en crisis su función de producción de alimentos proteicos (especialmente pesquerías), clave en la dieta y subsistencia de muchas comunidades.



Es de notar que, si bien el pescado no suele ser la principal fuente de proteínas en la dieta de los países más desarrollados (tan sólo el 10% en Europa y EE UU), su peso en países empobrecidos o en desarrollo suele ser muy superior. En África representa más del 20% de las proteínas animales, mientras que en Asia supone el 30% (ICLARM, 1995). Es de notar que, para muchas comunidades en territorios de interior, sin acceso a la pesca litoral, las pesquerías fluviales y lacustres son clave de supervivencia.

A lo largo del siglo XX, la construcción de grandes presas ha sido uno de los factores que ha contribuido a la reducción drástica de la pesca fluvial, provocando la extinción de muchas especies de peces y moluscos. Cabe citar como casos documentados los del río Urrá, en Colombia, Singkarak en Sumatra, Lingjintan en China, Theun Hiboun en Laos o Pak Mun en Tailandia (Dave Hubbel, 1994). En todos estos casos, las grandes presas generaron graves problemas alimentarios a cientos de miles de familias, en comunidades ribereñas pobres, por la degradación, y en algunos casos la destrucción, de sus producciones pesqueras.

Son significativas las catástrofes ecológicas y humanitarias del Mar de Aral, en Siberia Central, y del Lago Chad, en África. En el primer caso, la derivación del 90% de los caudales de los ríos Amu Daria y Syr Daria, que alimentan lo que era el cuarto mayor lago del mundo, para regar algodón, ha llevado a que se reduzca la lámina de agua a menos de la mitad (pasando de 64.500 km² a 30.000 km²), triplicándose su salinidad. Como consecuencia de todo ello han desaparecido las pesquerías que producían 44.000 toneladas anuales de pescado y generaban 60.000 puestos de trabajo (Patrick Mc Cully, 2004). Para colmo, tal y como reseña en sus trabajos Janet Abramovitz, del WorldWatch Institute, las tormentas de viento levantan nubes de polvo con sales tóxicas en los 36.000 km² del fondo del mar que han quedado al descubierto, generando graves problemas de salud pública (J. Abramovitz, 1996).

El desarrollo de grandes infraestructuras hidráulicas no sólo ha afectado a la pesca en ríos y lagos, sino también en los mares. El caso de la presa de Asuán, sobre el Nilo, es paradigmático. Diez años después de su inauguración, de las 47 especies que se pescaban en el río, sólo quedaban 17. Sin embargo, el impacto pesquero más brusco y traumático se produjo en el mar. Al año siguiente de cerrar las



compuertas de la presa, las capturas de sardina y boquerón cayeron en todo el Mediterráneo Oriental entre el 80% y el 90% (Gilbert White, 1988). Hoy se sabe que estas especies, como otras, crían en la desembocadura de los grandes ríos, aprovechando la riqueza en nutrientes continentales que aportan las crecidas primaverales. Este fenómeno de fertilización de las plataformas costeras es y ha sido más relevante en mares cerrados o cuasicerrados, como el Mediterráneo, pobres en plancton. Un impacto similar se produjo en el Mar de Cortés (California mexicana), como consecuencia del trasvase del río Colorado para regar Imperial Valley y alimentar el desarrollo urbanístico de Los Ángeles-San Diego (Sandra Postel, 1996).

La creciente comercialización internacional del pescado está induciendo situaciones de sobrepesca que contribuyen a quebrar la sostenibilidad de muchas de esas pesquerías, tanto fluviales como costeras, debilitando el consumo familiar local. En Bangladesh, por ejemplo, habiéndose multiplicado las actividades pesqueras, la ración per cápita en comunidades pobres se ha reducido a la tercera parte en dos décadas (J. Abramovitz, 1996).

En el Amazonas, donde viven más de 3.000 especies de peces (un tercio de las existentes en el mundo), se obtienen 200.000 toneladas anuales de pescado, en su mayoría destinada al autoconsumo y a los mercados locales. Sin embargo, en los últimos años, la irrupción de la pesca industrial, las talas masivas, los vertidos mineros, la construcción de presas y la desecación de humedales (crecimiento de la llamada frontera agroganadera), están haciendo entrar en crisis esta poderosa fuente de alimentos proteicos, provocando la desaparición progresiva de especies tan emblemáticas como el tambaquí (M. Goulding, 1993).

En el sudeste asiático, el acelerado crecimiento industrial de Tailandia está motivando la construcción de grandes presas y trasvases desde el río Mekong que amenazan desencadenar quiebres ecológicos con desastrosos impactos sobre las fuentes tradicionales de alimentos de millones de personas. Una pieza fundamental de ese complejo entramado hidrológico es el lago Tonle Sap o Gran Lago de Camboya, cuya superficie oscila entre 3.000 km² y 13.000 km², cuando recibe los masivos caudales monzónicos. Gracias a esta dinámica oscilante, este lago ha venido produciendo unas 100.000 toneladas de pescado anuales, siendo la principal fuente de proté-





nas para 9,5 millones de camboyanos. La periódica inundación de esos 10.000 km² de campos y bosques alimenta un ciclo ecológico trascendental (Mark T. Hill et al., 1994). Por un lado, fertiliza los campos en los que se cultiva el 50% del arroz producido en Camboya; pero, por otro, es clave para la procreación de los peces, que desovan y se alimentan en las áreas de bosque inundado. Ciclos similares se producen a lo largo de miles de kilómetros de zonas inundables alrededor del Mekong, hasta llegar al productivo delta. En total, se estima que 52 millones de personas dependen, para su alimentación básica, de la productividad biológica natural del Mekong (Mok Moreth, 1995).

Las alteraciones, en cantidad y calidad, de los caudales de muchos de los grandes ríos del mundo, han hecho entrar en crisis formas tradicionales de producción agraria ligadas a los ciclos fluviales de crecida. En Nigeria, la construcción de la presa de Bakalori supuso perder el 53% de los cultivos tradicionales, ligados a esos ciclos de inundación en las llanuras de la cuenca baja y media; por otro lado, supuso la destrucción de los pastos que servían de base a la ganadería y afectó seriamente a los acuíferos, colapsando reservas de agua vitales en los períodos secos (Adams, 1992). Casos similares se han dado, tal y como refleja el informe final de la World Commission on Dams (presentado en Londres en el año 2000), en el río Senegal, con cerca de 800.000 damnificados en sus cultivos tradicionales; en el embalse de Sobradinho, en Brasil, con cerca de 11.000 familias de agricultores gravemente afectadas; o en el caso de las presas de Tarbela y Kotri en Pakistán, que provocaron la ruina del pastoreo tradicional, aguas abajo, en las llanuras de inundación (WCD, 2000).

A pesar de su gravedad, estos impactos no suelen emerger en las estadísticas económicas oficiales, en la medida que buena parte de esta producción de alimentos se dirige a mercados locales y al autoconsumo sin entrar en los grandes circuitos comerciales. Suele incluso argumentarse que estos modelos de producción, vinculados a los ciclos fluviales y a técnicas artesanales de pesca, adolecen de bajos niveles de eficiencia económica. No obstante, si se contabilizan los valores ambientales y sociales en juego y se asumen objetivos de sostenibilidad y de distribución equitativa, esa pretendida ineficiencia se torna en altos niveles de eficiencia ecosocial. Lo que aparentemente tiene una escasa eficiencia económico-productiva, desde la lógica de





mercado, sin embargo llega a ser altamente eficiente en la resolución de problemas de hambre.

Otros impactos socioeconómicos

Es difícil entender los conflictos en materia de aguas sin tomar en cuenta la compleja vinculación de los ecosistemas acuáticos con el territorio que drenan. Con frecuencia una de las claves de la degradación de la calidad del agua radica en la deforestación y la extensión de la frontera agropecuaria. La depredación del territorio, además de destruir formas de vida y tejidos sociales tradicionales, supone alterar seriamente el ciclo hídrico continental. La deforestación suele implicar el empobrecimiento del suelo fértil (tan frágil como exuberante es el bosque que sustenta) y su posterior erosión, con el correspondiente aumento de escorrentía, disminución de infiltración a los acuíferos e incremento de riesgos de crecida e inundación en las zonas ribereñas aguas abajo.

La crisis de los ecosistemas hídricos comporta importantes afecciones socioeconómicas en la medida que afecta al complejo conjunto de valores, funciones y servicios ambientales brindados por estos ecosistemas. Uno de estos servicios es el de la autodepuración de las aguas. Los ríos en buen estado ecológico, y de forma muy especial los humedales, son verdaderas macrodepuradoras naturales que regeneran la calidad del agua. Al degradar la pirámide de vida de los ecosistemas acuáticos, degradamos esta capacidad, fragilizando los ecosistemas frente a los procesos de eutrofización (por exceso de nutrientes).

Por otro lado, las áreas de inundación fluviales son clave en la alimentación de acuíferos y en la fertilización de tierras; pero de forma muy especial, estas áreas de inundación, junto a los humedales, son clave en la regulación de avenidas. Un caso paradigmático a nivel mundial, lo ofrece el polémico proyecto de la Hidrovía (entre Brasil, Argentina, Paraguay y Bolivia) que, desde hace años, y en sucesivas versiones, viene amenazando el complejo sistema hidrológico que alimenta la cabecera de la Cuenca del Plata. El proyecto se basa en drenar el Gran Pantanal, el mayor humedal del mundo, con 200.000 km² de extensión. Los estudios elaborados para el Banco Interamericano de Desarrollo, estimaron que tal drenaje comportaría



la extinción de unas 600 especies de peces, 650 de aves y otras 80 de mamíferos. Por otro lado, la ruptura de la función reguladora del Pantanal incrementaría los riesgos de inundación y el impacto de las sequías en toda la cuenca (CEBRAC y WWF, 1994).

La construcción de grandes presas en el mundo, no sólo ha roto la continuidad del hábitat fluvial en la inmensa mayoría de los ríos, sino que ha modificado drásticamente sus regímenes naturales (tanto en flujos de agua, como de sólidos y nutrientes), lo que genera impactos irreversibles en la biodiversidad y en la geodinámica fluvial (erosión, sedimentación, evolución de meandros...). La retención en esas presas de sedimentos, que durante millones de años han alimentado los deltas y compensado su subsidencia natural, está provocando su progresivo hundimiento, salinización y desaparición. Tal proceso, acelerado por el crecimiento del nivel de los mares derivado del calentamiento global, hace vislumbrar en el plazo de algunas décadas graves consecuencias socioeconómicas.

El caso de la gran presa de Asuán en el Nilo, y sus impactos sobre el Delta de Alejandría y sobre las playas del Norte de África, es quizás uno de los significativos. El Instituto Oceanográfico Woods Hole de Massachusetts estima que Egipto podría llegar a perder bajo el mar, en el margen de seis décadas, hasta un 19% de sus territorios habitables, lo que forzaría el desplazamiento de hasta un 16% de su población (ibíd et al., 1989).

En la Cuenca del Mekong, la construcción de grandes presas está abriendo el camino a una acelerada deforestación en las cabeceras fluviales, provocando importantes procesos erosivos. Ello multiplica la escorrentía, acelera la cinética fluvial y por tanto dispara los riesgos de riadas catastróficas, cuyas consecuencias empiezan ya a sufrirse. Sin embargo, a pesar de esos procesos de masiva erosión, el posterior colapso de sedimentos en las presas y los masivos trasvases previstos hacen temer serios impactos sobre el delta por falta de sedimentos.

A raíz de las traumáticas inundaciones del Mississippi, en Luisiana, y del Rin en Holanda, a principios de los noventa, la tradicional prevención de inundaciones mediante diques de ribera y grandes presas para intensificar la regulación, ha ido cediendo espacio a estrategias basadas en los nuevos enfoques de la ecohidrología. Se trata de devolver espacios de inundación blanda al



río, en su cuenca media (haciendo incluso retroceder los diques ya construidos), recomponiendo meandros rectificadas y repoblando bosques en sotos y riberas. Estrategias, en suma, que buscan dispersar la energía de las crecidas, aprendiendo de las dinámicas naturales, con frecuencia, más eficaces y económicas que los proyectos hidráulicos.

Crisis del modelo estructuralista y conflictos frente a las grandes presas

Lógicamente, los graves impactos ambientales reseñados anteriormente están en la base de un sinfín de conflictos y luchas sociales. En contra de lo que a veces se piensa, los focos más activos de la movilización social por motivos ecológicos, en materia de aguas, no se están en los países ricos, sino en los empobrecidos y en desarrollo. En la mayoría de los casos se trata de luchas por la supervivencia de comunidades y pueblos enteros, damnificados por estos desastres ecológicos.

A finales de los noventa, el Banco Mundial ante los agudos conflictos suscitados por los proyectos de grandes presas que financiaban en países en desarrollo, propuso a Internacional Rivers Network (IRN) la posibilidad de desarrollar un amplio debate, a nivel mundial, sobre la cuestión. La respuesta afirmativa de IRN, como representante de múltiples colectivos de afectados por grandes presas en el mundo, permitió poner en marcha la llamada Comisión Mundial de Presas (World Commission on Dams-WCD) bajo la presidencia de Kader Asmal, ministro de medio ambiente, por entonces, en el Gobierno Sudafricano de Nelson Mandela. Tras dos años de trabajos, en el 2000, la comisión presentó su informe final en Londres.

En él se valoran las importantes conquistas socioeconómicas conseguidas gracias al desarrollo de grandes obras hidráulicas y se revisan las dramáticas previsiones de diversas instituciones internacionales sobre el crecimiento de la población y del número de seres humanos sin garantías de acceso a agua potable, la crisis alimentaria y el crecimiento de las demandas de electricidad en el mundo. En base a tales previsiones, desde un enfoque desarrollista tradicional, parecería necesario perseverar en el desarrollo de nuevas infraestructuras que permitan explotar mayores caudales de ríos, lagos y



acuíferos. Sin embargo, el informe subraya los argumentos clave que cuestionan hoy la validez de las estrategias de oferta, basadas en nuevas grandes obras hidráulicas:

- baja eficiencia y problemas de rentabilidad económica;
- graves impactos ecológicos y ambientales, con frecuencia irreversibles;
- graves impactos sociales y afección a derechos humanos de las poblaciones.

Respecto al primer punto, la evolución de las estructuras económicas, tanto a niveles nacionales como a nivel mundial, ha generado profundos cambios durante la segunda mitad del siglo XX que conllevan balances coste-beneficio negativos en la mayoría de los grandes proyectos hidráulicos.

En lo que se refiere al segundo punto, el informe recoge los argumentos e impactos ambientales reseñados anteriormente, haciendo énfasis en sus graves consecuencias socioeconómicas, especialmente sobre las comunidades más pobres.

Pero es quizás en el último punto donde emergen los datos más chocantes y conmovedores. Tras dos años de trabajo y habiendo podido precisar los metros cúbicos que pueden almacenarse en las casi 50.000 grandes presas construidas a lo largo del siglo XX, a pesar del apoyo recibido por parte de los respectivos gobiernos, la Comisión manifiesta su impotencia para determinar el número de personas desplazadas a la fuerza de sus pueblos por la construcción de esas presas. Se estima, dice el informe, que entre 40 y 80 millones de personas vieron sus casas y pueblos inundados. A esta estimación hay que añadir, un número muy superior de desplazados por afección indirecta en el entorno de los valles inundados. Tal y como denuncia la Comisión, los impactos socioeconómicos más graves han recaído sobre las comunidades más pobres y sobre los sectores más desprotegidos (particularmente mujeres y niños), mientras que los beneficios generados han ido a parar a sectores ricos y poderosos, así como a territorios alejados más desarrollados.

Resulta impresionante la envergadura del drama humano que estos desplazamientos forzados han representado hasta la fecha. Sin embargo, resulta aún más impresionante el nivel de



ignorancia y silencio que se ha mantenido y se mantiene en torno a esta especie de holocausto hidráulico del siglo XX (como suele llamarlo el profesor Martínez Gil). Hablar de «entre cuarenta y ochenta millones» equivale a reconocer que no sabemos ni hemos querido saber. Estamos por tanto ante el drama de la invisibilidad de las víctimas.

Durante las últimas décadas, la reacción, cada vez más activa y masiva de las poblaciones afectadas, ha ido rompiendo el amplio consenso social que ha mantenido esa mordaza de silencio, más allá de la represión directa (que en ocasiones ha sido y sigue siendo brutal).

Aunque la casuística es muy diversa, en la mayoría de los casos nos encontramos con poblaciones rurales pobres, en muchos casos comunidades indígenas, con muy escaso poder político, marginales o fáciles de marginar, en principio. Para esas comunidades, en muchos casos, lo que está en juego no son propiamente derechos sobre el agua, sino el territorio mismo en el que habitan. En zonas de montaña, donde suelen darse las mejores cerradas para las grandes presas, el recurso máspreciado y escaso no es el agua sino las tierras habitables y cultivables del fondo de valle, que acaban inundando los embalses. En estos casos, se pone en cuestión el derecho al territorio y a la existencia misma de las comunidades. Más allá de compensaciones económicas, más o menos ajustadas a precios de mercado o escamoteadas, debe entenderse que un pueblo es mucho más que un conjunto de casas expropiables. Los valores identitarios, culturales y emotivos en juego, en éstos y en otros muchos casos, llevan hoy a considerar el derecho colectivo de los pueblos a su territorio y a sus ecosistemas naturales, como un derecho humano, en el debate sobre la llamada tercera generación de derechos humanos que tiene lugar actualmente en las Naciones Unidas.

De esta forma, el derecho de las comunidades a la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y al territorio que sustentan su existencia, son las claves reivindicativas de la movilización social que ha puesto contra las cuerdas las políticas de agua que han estado vigentes a lo largo del siglo XX. Políticas basadas en enfoques de gestión de recurso y estrategias de oferta, bajo masiva subvención pública, tan ineficientes e irracionales económicamente como insostenibles e injustas, social y ambientalmente.





La conflictivas y convulsas aguas de la globalización

Con frecuencia, desde los países en desarrollo, se recela de las políticas que promueven a nivel internacional, objetivos de sostenibilidad, al entenderse que encubren operaciones de los países ricos para controlar nuevos recursos naturales. Operaciones que podrían llegar a cuestionar la soberanía de los países en desarrollo sobre sus propios recursos y territorios... Tal temor no es infundado cuando, en nombre del bien de la humanidad, y desde un orden mundial regido por las grandes potencias, se intenta imponer políticas de desnacionalización de patrimonios naturales, al tiempo que se activan fuertes presiones privatizadoras sobre ellos (bosques, tierras, ríos, aguas, patrimonios genéticos...).

Sin embargo, más allá de las maniobras de las grandes potencias para acaparar recursos naturales, lo cierto es que los impactos ambientales no suelen respetar fronteras. En materia de aguas, las cuencas hidrográficas y los acuíferos transfronterizos ofrecen marcos territoriales de gestión natural de los caudales continentales que también desbordan las fronteras políticas. En este tipo de cuencas y acuíferos, un reto clave a abordar es el de una gestión ecosistémica compartida, desde adecuados acuerdos y leyes internacionales justas, bajo la garantía de organizaciones supranacionales, cuando menos de carácter regional.

Naciones Unidas (NN UU) tiene ante sí el reto de crear instituciones internacionales que puedan supervisar esa gestión transfronteriza compartida. Sin embargo, para que tales instituciones puedan existir, es necesario suscitar un orden global multilateral y democrático, del que todavía estamos lejos. Sólo desde unas NN UU democratizadas, que globalicen garantías para los más débiles e impongan reglas y límites justos a las ambiciones de los más poderosos, se puede aspirar a promover, desde la mutua confianza, tales instituciones.

En todo caso, cuando menos, es necesario que la cuestión entre en la agenda de los acuerdos e instituciones internacionales de carácter regional. Tal sería el caso de MERCOSUR, a la hora de gestionar conflictos en cuenca internacionales como la surgida en la cuenca del Plata entre Argentina y Uruguay a propósito de la industria papelera.

La UE nos ofrece un ejemplo muy positivo en este campo. De hecho, la nueva Directiva Marco de Aguas, aprobada en el año 2000,



exige promover instituciones transnacionales en las cuencas transfronterizas europeas, con el fin de organizar una gestión sostenible y equitativa de los ecosistemas fluviales.

Desgraciadamente, el modelo de globalización en curso no constituye un modelo democrático, globalizador de derechos humanos y ciudadanos. Por el contrario, las política de la OMC y del Banco Mundial (BM), se centran en ampliar las fronteras del libre mercado, transformando en espacio de negocio el medio ambiente y los servicios públicos más básicos.

Hoy se puede afirmar que tal política, no sólo ha resultado ineficaz a la hora de reducir los gradientes de inequidad y pobreza, sino que, en particular, en materia de aguas, lejos de garantizar el acceso a aguas salubres a los más pobres, ha contribuido a fragilizar y empeorar su situación. Y es que, desde la lógica del libre mercado, los pobres nunca han sido un buen negocio.

Podríamos decir que asistimos a una paradójica esquizofrenia en las políticas de aguas de las instituciones financieras internacionales. Por un lado, en nombre de la eficiencia económica, se promueve la liberalización y privatización de los servicios públicos de agua y saneamiento, por otro, el BM recupera sus líneas de financiación de grandes obras hidráulicas, aún siendo consciente de su irracionalidad e ineficiencia económica. De esta forma, al tiempo que se glorifica el mercado, se condena el proteccionismo público en países en desarrollo y se abren espacios de negocio a los grandes operadores transnacionales, se reimpulsan las viejas estrategias de oferta, bajo masiva financiación y subvención públicas, beneficiando a grandes empresas transnacionales y grupos de presión nacionales, sobre la base de cargar la deuda pública de esos países.

Durante las dos últimas décadas, en este confuso y convulso marco internacional, se han levantado grandes movimientos contra la privatización y la comercialización de los servicios de agua y saneamiento, al tiempo que se ha reforzado la movilización contra la financiación pública (con fondos del BM) de mega proyectos hidráulicos que atentan contra los derechos humanos de las poblaciones afectadas y que agravan la crisis de insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos continentales.



La complejidad de los valores en juego

Como ya se ha explicado, la crisis de insostenibilidad de los ecosistemas acuáticos y la quiebra del ciclo hidrológico nos han llevado a una creciente escasez de recursos de calidad, generando graves consecuencias de salud pública, especialmente en las comunidades, pueblos y países más pobres. Estos problemas y la evidente ineficiencia de los modelos de gestión pública tradicionales obligan a pensar en nuevos modelos de cara al futuro.

La necesidad de considerar el agua como un activo eco-social (donde la raíz «eco» expresa al tiempo valores económicos y ecológicos), y no simplemente como un puro input productivo, resulta cada vez más evidente. Cambiar este enfoque conceptual implica en definitiva pasar, de considerar el agua como un simple recurso (subvencionado o no), a un enfoque de gestión ecosistémica, sin duda mucho más complejo. La Directiva Marco de Aguas (DMA), vigente desde finales de 2000 en la UE, promueve este nuevo enfoque.

Al igual que cualquiera entiende la necesidad de pasar de la gestión maderera (gestión de recurso) a enfoques más complejos de gestión forestal (gestión ecosistémica), resulta cada vez más evidente la necesidad de un cambio similar en materia de aguas. Recuperar y conservar el buen estado ecológico de ríos, lagos y humedales es, de hecho, el objetivo central de la DMA. No sólo se trata de preservar la calidad físico-química de las aguas (como recurso), sino de cuidar la salud de los hábitats acuáticos y ribereños, garantizando un régimen adecuado de caudales con los correspondientes flujos sólidos y de nutrientes.

A pesar de la consistencia del enfoque ecosistémico, y de su creciente implantación en la legislación de los países más avanzados, los enfoques productivistas y de gestión de recurso mantienen su influencia. Desde la coherencia neoliberal del modelo de globalización en curso, lejos de cuestionar estos enfoques se viene proponiendo su potenciación «racionalizándolos» mediante políticas de liberalización, desregulación y privatización. Tales enfoques, junto a la concepción de los servicios urbanos de abastecimiento como simples servicios económicos, vienen inspirando fuertes presiones, como respuesta a los problemas de ineficiencia en la gestión pública. La absoluta dependencia de todos respecto a estos servicios básicos (que hace ineludible la disposición al pago), junto a la creciente escasez de aguas de calidad,





han ido haciendo atractivo el sector como espacio de negocio. Esta tendencia tiene sin duda su expresión más relevante en las políticas del BM y de la OMC, al condicionar sus créditos en esta materia, a la privatización de los servicios urbanos de abastecimiento y saneamiento, en las grandes ciudades de los países en desarrollo.

Reducir los valores en juego al valor del agua, como puro recurso, favorece las presiones desreguladoras y refuerza la lógica económica de mercado. Sin embargo, asumir como base de la gestión de aguas el principio de sostenibilidad, desde un enfoque ecosistémico, exige reforzar la responsabilidad pública en esta materia. La complejidad de valores y derechos, presentes y futuros, que se ponen en juego desde este enfoque, junto a la imposibilidad de parcelarlos para apropiarlos, hacen del mercado una herramienta demasiado simple e insensible a muchos de esos valores.

Por otro lado, más allá del reto de la sostenibilidad, emergen cada vez con más fuerza problemas éticos vinculados a principios, como el de equidad o el del derecho a la vida, que nos plantean la necesidad de una reflexión más profunda en torno a las funciones del agua, los valores y los derechos en juego.

Bases éticas: funciones, valores y derechos en juego

La ciencia económica ha ido emborronando conceptualmente dos términos, heredados por el castellano del griego, que Aristóteles distinguía con precisión: «economía» y «crematística». Para Aristóteles la «economía» era el arte de administrar los bienes de la casa, mientras que la «crematística» se ocupaba sólo de una parte de esos bienes: los de mercado, que podían valorarse en dinero. Si en la definición aristotélica de economía sustituyéramos el término «casa» por el de «planeta», obtendríamos una buena definición de la moderna economía ecológica.

Siguiendo este enfoque conceptual, son cada vez más los economistas que denuncian el error que supone mercantilizar los bienes ambientales, como puros inputs económicos. Daly, en concreto, razona así:

Algunos argumentan que el capital hecho por los humanos y el capital natural son bienes sustituibles uno por otro de manera que



la idea de factor limitante (para la producción) es irrelevante. Sin embargo, creo que está bastante claro para el sentido común que el capital hecho por los humanos y el capital natural son esencialmente complementarios y sólo marginalmente sustitutivos.

El enfoque mercantil, aplicado a la gestión de aguas y de servicios básicos, de los que depende la salud y la vida de las comunidades, viene evidenciándose como un error. El agua es ciertamente un elemento bien definido: H₂O. Sin embargo, sus funciones son diversas; y lo que es más importante, están relacionadas con rangos éticos y categorías de valor diferentes, algunos de los cuales no son gestionables mediante simples relaciones económicas de cambio, al no ser sustituibles, de forma consistente, por bienes de capital. Por ello, es fundamental distinguir las diversas categorías de valor y de derecho que se relacionan con ellas, en orden a establecer prioridades y criterios de gestión adecuados (Arrojo, 2005).

- El agua-vida: en funciones básicas de supervivencia, tanto de los seres humanos, como de los demás seres vivos en la naturaleza, debe ser reconocida y priorizada de forma que se garantice la sostenibilidad de los ecosistemas y el acceso de todos a cuotas básicas de aguas de calidad, como un derecho humano.
- El agua-ciudadanía: en actividades de interés general, funciones de salud y cohesión social (como los servicios urbanos de agua y saneamiento), debe situarse en un segundo nivel de prioridad, en conexión con los derechos de ciudadanía y con el interés general de la sociedad.
- El agua-crecimiento: en funciones económicas, ligadas a actividades productivas, debe reconocerse en un tercer nivel de prioridad, en conexión con el derecho individual de cada cual a mejorar su nivel de vida. Ésta es, de hecho, la función en la que se usa la mayor parte del agua extraída de ríos y acuíferos, siendo clave en la generación de los problemas más relevantes de escasez y contaminación en el mundo.
- El agua-delito: cada vez son más los usos productivos del agua sobre bases ilegítimas, cuando no ilegales (vertidos contaminantes, extracciones abusivas...). Tales usos deben ser evitados y perseguidos mediante la aplicación rigurosa de la ley.



En el ámbito del agua-vida, tratándose de derechos humanos, la prioridad máxima de gobiernos e instituciones internacionales debe ser garantizarlos con eficacia. El argumento de la falta de recursos financieros resulta injustificable, incluso para los gobiernos de países empobrecidos; y con mayor razón para los gobiernos de los países más ricos e instituciones internacionales como el BM. Al fin y al cabo, la «revolución de la fuente pública, potable y gratuita, en la plaza, cerca de casa...» fue desarrollada en muchos países (como el nuestro), cuando eran realmente pobres y ni siquiera existía el BM. El reto no fue financiero, sino político. Se asumió la responsabilidad pública del agua potable y gratuita en la fuente, como máxima prioridad de la comunidad y del Estado; antes incluso que la primera farola y que el asfalto de la calle o de la carretera.

Cuando se trata de usos relacionados con actividades de interés general, como los servicios domiciliarios de agua y saneamiento, más allá del acceso a esas cuotas básicas que deben considerarse como un derecho humano (la fuente pública), el objetivo central debe ser garantizarlos a todos, ricos y pobres, bajo criterios de máxima eficiencia socioeconómica. Los principios de equidad y cohesión social, vinculados a derechos de ciudadanía, deben ser promovidos desde la función pública. Sin embargo, en este caso, junto a los derechos de ciudadanía, deben explicitarse los correspondientes deberes de ciudadanía. La aplicación de adecuados modelos tarifarios debe incentivar esa eficiencia socioeconómica, promover actitudes individuales y colectivas responsables, así como garantizar la recuperación de costes desde criterios sociales redistributivos.

Sin embargo, la mayor parte de los caudales extraídos de ríos y acuíferos, no cubren funciones básicas de sostén de la vida, ni sustentan servicios de interés general, sino que se dedican a actividades productivas. Tales actividades, siendo en su mayoría legítimas, no deben caracterizarse como de interés general, y menos vincularse a derechos humanos o ciudadanos. Para este tipo de usos, en la medida que los objetivos son estrictamente económicos, se deben aplicar criterios de racionalidad económica, basados en el principio de recuperación de costes. Se trata, en definitiva, de que cada usuario responda económicamente del agua que usa, como recurso escaso, sin que en este caso existan razones para introducir subvenciones directas ni cruzadas.



Gestión pública y privada: el reto de la gobernabilidad participativa

La estrategia privatizadora del BM y de la OMC ha pasado y pasa por la «anorexización» y progresiva desactivación de la función pública a todos los niveles, desde el internacional, al local, pasando por el nacional, para dejar mayores espacios a la gestión basada en el libre mercado. Bajo esta presión, se vienen degradando las tradicionales funciones del Estado y de las instituciones públicas en general, como impulsores de valores de justicia y cohesión social. La deslegitimación de la función pública, como fuente de ineficiencia, opacidad y autoritarismo, lleva a presentar las políticas liberalizadoras y desreguladoras como alternativas de modernidad, flexibilidad, eficiencia y racionalidad económica.

Desde este enfoque, el acceso universal a servicios básicos de interés general, como los servicios de agua y saneamiento (u otros como la sanidad o la educación), tradicionalmente asumidos como derechos de ciudadanía en el llamado «Estado del Bienestar», pasa a considerarse una interferencia del estado que en el ámbito de los servicios económicos que deben ser accesibles a quienes puedan y estén dispuestos pagarlos.

La privatización de la gestión de los servicios públicos de agua y saneamiento en las grandes ciudades de países empobrecidos o en desarrollo (la privatización de la gestión en pequeñas ciudades y zonas rurales no interesa a los grandes operadores), bajo las presiones del BM, han suscitado una fuerte reacción social, especialmente en las comunidades y sectores más pobres. Esta reacción, ha hecho fracasar estas políticas en muchos países (especialmente en América Latina), motivando un giro en las estrategias de los grandes operadores. En los últimos años, la preferencia por los llamados «mercados no regulados» (*unregulated markets*) ha dejado paso a la predilección por los llamados «mercados fiables» (*reliable markets*), que se ofrecen principalmente en los países de la Europa Oriental, incluida Rusia.

Dos son los principales argumentos empleados para justificar las políticas desreguladoras y privatizadoras en este sector:

- Se supone que el sector privado aportará las inversiones necesarias, de las que la Administración Pública carece.



- Se supone que la libre competencia debe promover mayores niveles de eficiencia y un mayor control de los usuarios mediante el ejercicio de sus derechos como clientes.

Lo cierto es que la política expansiva de los grandes operadores transnacionales, en su mayoría europeos, hacia países en desarrollo, no se ha distinguido por grandes inversiones privadas en el desarrollo de redes e infraestructuras básicas en dichos países. Argentina, el país en el que se inició la experiencia privatizadora de la gestión urbana de aguas en América Latina (al margen del caso, muy específico, chileno), constituye un claro ejemplo al respecto. Los grandes operadores apenas aportaron una mínima proporción de las inversiones realizadas durante estos años que, en su mayor parte, siguieron siendo públicas. La estrategia empresarial de esos operadores siempre ha considerado arriesgado y de escasa rentabilidad, realizar inversiones masivas en infraestructuras básicas. Por ello, en la mayoría de los casos, el proceso de privatización sólo ha desbloqueado créditos del BM que, aunque se cargan sobre la deuda pública del país, se gestionan a través del operador privado.

El segundo argumento, que en otros servicios públicos puede resultar válido, no lo es en éste. Ante todo, es preciso subrayar que nos encontramos ante lo que se denomina un «monopolio natural» que, al privatizarse, a lo sumo, admite un proceso de competencia «por el mercado», pero no «en el mercado». Es decir, a lo más que se puede aspirar es a la efímera competencia que se genera en un concurso público. Una vez concesionado, el servicio pasa a ser gestionado en régimen de monopolio privado por largas décadas, en condiciones difícilmente revisables y rescindibles. En este contexto, lo que suele ocurrir, en la práctica, es que se reduce la competencia. En efecto, cuando la gestión es municipal, o se hace desde una empresa pública local o regional, la adquisición de nuevas tecnologías, los trabajos de mantenimiento y modernización, así como otras múltiples acciones específicas, suelen ser contratadas acudiendo al mercado, donde compiten multitud de pequeñas y medianas empresas altamente especializadas. Sin embargo, cuando el servicio queda adjudicado a alguna de las grandes transnacionales que dominan el sector, el llamado «mercado de inputs secundarios» (en el que suele radicar más volumen de negocio que en la gestión misma del servicio) suele



quedar bloqueado y blindado a la competencia, en la medida que estas empresas disponen de sus propios recursos para cubrir tales necesidades. El resultado final, paradójicamente, es que se reduce la competencia de mercado.

En cuanto al control de los ciudadanos sobre el operador, a través de sus derechos como clientes, tampoco funciona en este caso. Al respecto, debemos recordar que tales derechos suelen ejercerse cambiando de proveedor, en caso de descontento. Sin embargo, en este caso, como ya se ha explicado, esto no es posible, ya que se trata de un monopolio natural.

La pretendida transparencia del mercado frente a la opacidad de la gestión pública es más un mito que una realidad, especialmente cuando se trata de gestionar un monopolio natural, como es el caso. No debe olvidarse que la gestión privada se ve legalmente protegida, como es natural, por el derecho a la privacidad en la información.

El que existan problemas de opacidad administrativa, burocracia e incluso corrupción, no se resuelve privatizando la administración pública, sino democratizándola. De hecho, en los países donde estos problemas degradan la vida pública hasta niveles escandalosos, la entrada de operadores privados, lejos de resolverlos, ha tendido a agravarlos, realimentando la lógica del sistema que les acoge.

Hoy, incluso en los países con democracias avanzadas, como ocurre en la UE, está vigente el reto de promover reformas de la función pública, que impulsen nuevos modelos de gestión participativa, en los que se garantice la transparencia y una sana competencia a través de la información y del contraste público con otros servicios análogos. En definitiva, donde la competencia de mercado no puede ser operativa, se trata de impulsar la competencia a través de la información en lo que se conoce como *benchmarking*.

Pero, lógicamente, los problemas éticos y políticos más graves emergen en contextos de pobreza, cuando cambiar de ser ciudadano a ser cliente equivale a perder derechos básicos que el mercado ni reconoce ni tiene por qué reconocer. A este respecto, son oportunas las palabras de Vinod Thomas, director del Banco Mundial en Brasil: «Cuando hay riesgo de que se genere un monopolio privado, es mejor dejar los servicios en manos del Estado...» (Folha de Sao Paulo; 21 de septiembre de 2003).



En materia de servicios básicos, la clave está en promover nuevos modelos de gobernabilidad transparente y participativa. A menudo se confunden los términos, desregulación y privatización. Desde la base de asumir la responsabilidad pública sobre este tipo de servicios, cabe sin duda, entre otras muchas, la opción de concesionar la gestión de los servicios en cuestión, pero bajo estrictas condiciones de regulación pública que garanticen un control efectivo de los mismos. No son estas las condiciones en las que el BM viene impulsando la privatización en países en desarrollo. Las presiones desreguladoras que operan, tanto a nivel mundial como en el entorno europeo, requieren un amplio y profundo debate público, siguiendo el concepto de participación proactiva, asumido por la UE a raíz de la firma de la Convención de Aarhus. La decisión de privatizar este tipo de servicios no debe decidirse como un asunto administrativo más en los despachos de alcaldía o de los equipos de gobierno a nivel regional o estatal. Incluso el debate en plenarios municipales o parlamentarios resulta insuficiente. En la medida que se trata de decisiones que afectan a derechos ciudadanos, e incluso a derechos humanos, por períodos de varias décadas, tal y como recomienda la Declaración Europea por la Nueva Cultura del Agua, sería necesario abrir amplios debates públicos que culminen, en su caso, en referéndum.

Hoy, más allá del reconocimiento formal tradicional del dominio público sobre las aguas y los ecosistemas hídricos, nos encontramos ante la necesidad de reflexionar sobre los retos que imponen, tanto el nuevo paradigma de sostenibilidad, como la obligación de garantizar el acceso al agua potable como derecho humano, y la necesidad de desarrollar derechos de ciudadanía global, que incluyan los servicios domiciliarios de agua y saneamiento.

Asumir en materia de gestión de aguas los principios de equidad inter e intrageneracional, refuerza la necesidad de replantear el dominio y la gestión pública o comunitaria sobre los ecosistemas hídricos y los acuíferos, desde nuevos enfoques que garanticen, por un lado, la prioridad de sus funciones de vida y los derechos humanos, y por otro lado, los derechos de las generaciones futuras. Pero al tiempo, garantizar derechos de ciudadanía básicos, como el acceso a servicios domiciliarios de agua y saneamiento de calidad, exige incentivar la responsabilidad ciudadana y la eficiencia ecosocial en



la gestión del agua-ciudadanía, diseñando y desarrollando nuevos modelos de gestión pública participativa.

Más allá de los conflictos derivados de la oposición social a los procesos de privatización, se abre un frente conflictivo, o cuando menos polémico, en el ámbito tarifario de la propia gestión pública. La llamada «guerra del agua» de Barcelona fue un ejemplo paradigmático al respecto. Asumir que los derechos de ciudadanía deben ir indisolublemente unidos a los correspondientes deberes de ciudadanía exige un cambio cultural y sociopolítico notable, especialmente en el mundo latino. Tal cambio no puede conseguirse por decreto, sino que exige un amplio proceso de sensibilización, concienciación y responsabilidad ciudadana que sólo puede desarrollarse desde un proceso de participación ciudadana proactiva.

Podemos concluir, en definitiva, que la conflictividad suscitada por las presiones privatizadoras del modelo neoliberal promovido por las instituciones económico-financieras internacionales tiene su eje clave de resolución en el diseño y desarrollo de nuevos modelos de gobernabilidad participativa desde los ámbitos locales y regionales, en un marco de globalización que debe garantizar los derechos humanos y desarrollar la condición de ciudadanía global que propone la Carta de la Tierra.

La gestión del agua-crecimiento

Sin embargo, difícilmente se conseguirá esa gobernabilidad participativa y sostenible si no se aclara el modelo de gestión a aplicar al agua-crecimiento, que no olvidemos, genera la mayor parte de los consumos y de los procesos de contaminación.

Ante todo es preciso aclarar que no todas las actividades productivas deben considerarse como simples negocios. Sin duda, en muchos lugares del mundo, determinadas actividades agropecuarias, vinculadas a derechos ancestrales o históricos sobre recursos hídricos, son esenciales para el sostenimiento de comunidades indígenas o tradicionales, y por tanto deben protegerse como usos y derechos vinculados al ámbito del agua-vida.

En países desarrollados, existen también actividades económicas que generan beneficios socioambientales no valorados por el mercado y que, sin duda, merecen el reconocimiento de la sociedad como



actividades económicas de interés general. Redefinir el concepto de interés general es por tanto urgente, y particularmente relevante en lo que se refiere a la gestión de aguas en la agricultura en los países del ámbito mediterráneo.

Una vez delimitado el espacio específico que correspondería a las actividades económicas de interés general, resulta evidente que la mayor parte de los caudales detraídos de ríos y acuíferos tienen por objeto posibilitar actividades productivas, perfectamente integradas en el marco económico vigente. El derecho que debe amparar la concesión de tales caudales no es otro que el que se deriva de la legítima aspiración de cada cual a ser mañana más rico que hoy, mejorando su nivel de vida. Sin embargo, resulta obvio que el ejercicio de tal derecho en ningún caso puede anteponerse al interés general de la sociedad ni debe poner en peligro derechos humanos o ciudadanos, como ha ocurrido y ocurre con frecuencia.

Por otro lado, en este tipo de usos, no existe razón alguna que justifique la subvención del agua, de la misma forma que no se subvenciona la madera al carpintero, ni el gasóleo a la compañía de transporte. La escasez de agua para el crecimiento no puede entenderse como una desgracia o tragedia a evitar, sino como una realidad a gestionar, inherente a cualquier bien económico, por definición útil y escaso. En este caso, es preciso aplicar criterios de racionalidad económica, en estrecha vinculación con el contexto de relaciones de mercado desde el que se gestionan las actividades productivas que emplean el agua en cuestión.

A menudo se tiende a sobreentender que promover la racionalidad económica implica asumir modelos de gestión de mercado. En este caso, sin embargo, la complejidad de los valores a gestionar, la sistemática interacción entre las diversas funciones del agua, los impactos sobre terceros, y sobre todo la necesidad de aplicar los principios éticos de equidad intra e intergeneracional reiteradamente mencionados, hacen del mercado una herramienta demasiado simple e insensible a muchos de los valores en juego. Por ello, debemos aplicar lógicas económicas más complejas y adecuados marcos de regulación pública que, más allá de garantizar las prioridades explicadas, permitan flexibilizar el modelo concesional vigente, así como asumir el principio de recuperación íntegra de costes.



Sin duda, aplicar estos criterios de racionalidad económica en la gestión del agua-crecimiento suscitará fuertes resistencias en múltiples sectores económicos, beneficiados hasta la fecha por las tradicionales políticas «de oferta», bajo masiva subvención pública. Se hace necesario, por tanto, un amplio y paciente proceso de concienciación social en esta materia, que permita discernir tales usos y derechos de los ligados al agua-vida y al agua-ciudadanía. Sólo así podrá entenderse la coherencia social y ética de este enfoque, evitando la tradicional manipulación del concepto del «interés general» y de «lo público» para en última instancia beneficiar intereses privados.

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVITZ, J. N. (1996), «Aguas amenazadas, futuro empobrecido: el declive de los ecosistemas de agua dulce». *Cuadernos Worldwatch*, Bakeaz, Bilbao.
- ADAMS, W. M. (1992), *Wasting the Rain: Rivers, People and Planning in Africa*, Earthscan, Londres.
- ARROJO, P. (2005), *El reto ético de la nueva cultura del agua: funciones, valores y derechos en juego*, Paidós. Barcelona.
- CEBRAC; WWF (1994), «Paraná-Paraguay Waterway: Who Pays the Bill?» *Executive Summary de la Fundação Centro Brasileiro de Referencia e Apoio Cultural (CEBRAC) y World Wildlife Fund (WWF)*, Brasilia. Septiembre.
- FNCA (2005), *Declaración Europea por la Nueva Cultura del Agua*. Fundación Nueva Cultura del Agua (Edt.). Zaragoza.
- GOULDING, M. (1995), «Flooded Forests and the Amazon»; *Scientific American*, marzo.
- HILL, M. T.; HILL, S. A. (1995), «Summary of fisheries resources and Projects in the Mekong River»; trabajo presentado en el seminario *Mekong: Seminario Internacional para el Desarrollo Sostenible Mediante la Cooperación*; en Washington DC, noviembre-diciembre.
- HUBBEL, D. (1994), «Thailands Pak Mun Dam: A Case Study»; *World Rivers Review*, último trimestre.
- IBID; MILLIMAN, J.D.; BROADUS, J.M.; GABLE, F. (1989), «Environmental and Economic Implications of Rising Sea Level»; *Ambio*, volumen 18, nº 6.



- ICLARM (1995), *From Hunting to Farming Fish*, Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). Banco Mundial. Washington DC.
- MC. CULLY, P. (2004), *Ríos Silenciados: Ecología y Política de las Grandes Represas*, Proteger Ediciones, Argentina.
- MORETH, M. (1995), «Environmental Concerns Facing Cambodia»; trabajo presentado en el seminario *Mekong: Seminario Internacional para el Desarrollo Sostenible Mediante la Cooperación*; celebrado en Washington DC en noviembre y diciembre.
- POSTEL, S. (1996), *Reparto del agua: seguridad alimentaria, salud de los ecosistemas y nueva política de la escasez*; Bakeaz, Cuadernos Worldwatch, Bilbao.
- WHITE, G. (1988), «The environmental effects of the high dam at Aswan»; *Environment*, septiembre.
- WCD (2000), *Dams and Development a new framework for decision making: the report of the World Commission on Dams*. Earthscan Publications Ltd, Londres.





II. APUNTES SOBRE EL PROCESO DE MERCANTILIZACIÓN DEL AGUA: UN EXAMEN DE LA PRIVATIZACIÓN EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

José Esteban Castro*

Introducción

El proceso de mercantilización de los elementos de la naturaleza y de las relaciones sociales es la característica central de la expansión y consolidación de formas capitalistas de organización social, un proceso de muy largo plazo y que a pesar de su avance arrollador a nivel global también tiene tropiezos e incluso retrocesos. El caso del agua presenta un ejemplo muy interesante, bastante claro también, de esta complejidad que caracteriza al proceso de mercantilización, en perspectiva histórica. Una pequeña aclaración: hablamos de mercantilización, lo cual no debe confundirse con la aplicación de principios económicos, como la asignación de precios a la gestión del agua, algo que muchas veces no se distingue en estas discusiones. Mercantilización, en este contexto, hace referencia a la circulación del agua como un bien privado cuyo valor de cambio incluye una ganancia que es apropiada por un agente privado quien detenta el derecho de propiedad. El ejemplo más notable contemporáneamente lo constituye el agua embotellada o envasada, que con muy pocas excepciones (como puede ser el caso de una empresa pública que produzca agua envasada pero no con un objetivo mercantil), circula precisamente como una mercancía «producida» por empresas privadas.

Por una parte, y particularmente a partir de fines del siglo XVIII, algunos usos del agua, como por ejemplo el agua distribuida para

* Catedrático en sociología en la Universidad de Newcastle, Reino Unido.





uso doméstico en los barrios pudientes de ciudades europeas como Londres, tomaron crecientemente la forma de un bien suministrado por un agente privado que presta el servicio de recolección y distribución del agua en base a principios mercantiles: el agua distribuida por estas empresas es sólo para quien puede pagar el servicio, que en consecuencia asume el carácter de bien privado. Por supuesto, uno puede encontrar en la historia muchos ejemplos previos en los que ciertos usos del agua estaban sujetos a un tratamiento similar, pero a partir de fines del siglo XVIII tenemos un salto de carácter cualitativo y cuantitativo en relación a la mercantilización del agua, y no sólo en relación al uso doméstico que he dado aquí solamente como ejemplo. Un autor que ha registrado este proceso con bastante claridad es Jean-Pierre Goubert.¹ Sin embargo, y por otra parte, este proceso de mercantilización ha enfrentado obstáculos poderosos de tal modo que, incluso a comienzos del siglo XXI, una proporción substancial de los usos del agua a nivel global continúa siendo no mercantil, al menos no directamente. Es decir, aunque el agua entre como componente en un gran número de procesos de mercantilización, por ejemplo en los productos de agricultura de exportación o en otros productos de alto consumo de agua, la organización de la gestión de este elemento y su transformación en un recurso productivo sigue siendo en gran medida un proceso no mercantil, no sujeto, o sujeto muy parcialmente, a las leyes del mercado. De hecho, en muchos lugares las empresas productoras ni siquiera pagan por extraer el agua de las fuentes o pagan precios que no reflejan su valor y en muchos casos la propia extracción del agua no está controlada ni regulada. Este problema es objeto de un largo debate a nivel internacional, y algunos sectores proponen que la solución a este problema se lograría tratando al agua como un bien económico, a través del mercado, por ejemplo creando mercados fundados en derechos privados de extracción de agua que puedan ser intercambiados como cualquier otra mercancía. Sin embargo, en la mayor parte de los casos estos intentos de mercantilizar la gestión de las fuentes de agua sigue tropezando con enormes obstáculos y en general han fracasado, como lo demostró

1. *The Conquest of Water. The Advent of Health in the Industrial Age*, Cambridge y Oxford: Polity Press y Basil Blackwell, 1986.



elocuentemente Carl Bauer para el caso chileno, un caso que se ha presentado a nivel internacional como un supuesto ejemplo exitoso de mercantilización eficiente de las fuentes de agua.²

Si bien es verdad que en ciertos usos del agua, claramente en la mayor parte de los casos de agua envasada, el proceso de mercantilización se ha extendido notablemente y ha alcanzado incluso cierto grado de sofisticación, en muchos otros aspectos el agua sigue presentando enormes obstáculos al avance del proceso de mercantilización. Un ejemplo concreto son los servicios de agua y saneamiento, particularmente en zonas urbanas, los cuales históricamente han presentado obstáculos formidables al avance de las formas mercantiles de organización y provisión. Por ejemplo, en países como Estados Unidos, indudablemente uno de los centros mundiales de irradiación del capitalismo, cerca del 85% de la población recibe sus servicios esenciales de agua y saneamiento a través de empresas públicas, y estudios recientes señalan que las probabilidades de que estos servicios sean privatizados en el futuro cercano son mínimas. En realidad, a escala global se estima que sólo un 10-15% de la población mundial recibe sus servicios esenciales de agua de empresas privadas, aunque este dato seguramente no contempla el caso del agua envasada, especialmente en los países menos desarrollados. Esto por supuesto ha sido explicado hace ya tiempo con el argumento de que la provisión no mercantil de ciertos bienes y servicios esenciales como los de agua y saneamiento en última instancia es instrumental para garantizar la viabilidad de la acumulación capitalista a nivel sistémico, ya que contribuye a la provisión de infraestructura que por su demanda de inversión o su baja tasa de retorno no es viable como actividad rentable para los capitalistas individuales, y porque a su vez contribuye a reducir el coste de la reproducción de la fuerza de trabajo a nivel general.³ Es decir, aunque la tendencia general

2. Bauer, C. (2004), «Siren Song: Chilean Water Law as a Model for International Reforms», *Resources for the Future Press*, Washington DC.

3. Véase, entre otros, M. Decailot, E. Preteceille, y J. P. Terrail (eds.), *Besoins et mode de production*, Editions Sociales, París (1977); M. Castells, «Equipements collectifs et consommation sociale», *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 1, p.101-23 (1977); J. Lojkin, *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*, Siglo XXI, México (1979).





del sistema sea hacia la mercantilización creciente de los elementos de la naturaleza, incluyendo el agua, todavía subsisten enormes obstáculos a dicho proceso, y precisamente el caso del agua es un excelente ejemplo.

Desde otro ángulo, un primer llamado de atención que debemos hacer a partir de los datos anteriores es que, por una parte, no todas las formas privadas de provisión de servicios de agua son mercantiles, es decir orientadas a la acumulación de ganancia en un sentido capitalista. Hay formas privadas, en el sentido de que no son organizadas por el Estado, que están orientadas a prestar el servicio sin objeto de lucro, como ocurre con ciertas formas cooperativas u otros modelos no público-estatales. Por otra parte, que estos servicios sean organizados por el Estado no garantiza que los mismos sean provistos como un servicio público no mercantilizado, y en realidad existe una tendencia creciente a la mercantilización de las formas público-estatales de organización de estos servicios, por ejemplo mediante distintas formas de privatización parcial de las empresas públicas a través de la venta de acciones en el mercado de capitales, como ocurre por ejemplo en Brasil con las empresas SABESP en São Paulo y COPASA en Minas Gerais. Es decir, no existe una relación mecánica entre «público-estatal» y «no mercantil» o viceversa, sino que se trata de un proceso dinámico y en expansión, que va adoptando formas diversas en distintos espacios concretos. Lo que sí es posible decir es que a nivel global, a pesar del avance arrollador de las formas capitalistas, el caso del agua sigue siendo todavía una frontera difícil de conquistar y subordinar a la dinámica directamente mercantil.

Mercantilización del agua e identidades sociales en perspectiva histórica

Es importante revisar el proceso de mercantilización del agua en perspectiva histórica, en particular en relación al desarrollo de nuevas identidades sociales como resultado de dicho proceso, y el caso de Inglaterra ofrece lecciones muy importantes al respecto que tienen gran relevancia para la situación contemporáneas. En este sentido, quiero destacar que en la Inglaterra de mediados del siglo XIX, en plena efervescencia industrial, surge una nueva identidad social, la de los ladrones de agua. Este fue un momento muy interesante en





el que precisamente se estaban desarrollando los servicios básicos de agua en red en las grandes ciudades sobre la premisa de que los mismos debían ser prestados por empresas privadas orientadas a la ganancia. En realidad, en general se trataba de empresas pequeñas, que sólo servían a los barrios más pudientes de las ciudades en los que los habitantes podían pagar el coste del servicio.⁴

Ahora bien, este proceso representaba en realidad un experimento, podríamos decir en un lenguaje más contemporáneo, un experimento de ingeniería social, porque la puesta en marcha y expansión de este modelo privatista de organización y provisión de los servicios básicos de agua exigía la creación de una nueva identidad social: el cliente del agua, el comprador de la mercancía agua. Esto no existía, o por lo menos no existía a la escala requerida por el experimento.⁵ Ahora bien, dicho experimento social no ocurre en el vacío sino que tiene lugar en un contexto donde previamente el acceso al agua no está mediado por esta nueva relación social que se intenta introducir, la propiedad privada del servicio de agua orientada a la ganancia capitalista. Entonces, juntamente con la introducción de la privatización del acceso al agua para consumo humano se debe introducir también una política, como diría Foucault, de disciplinamiento de los cuerpos para crear un nuevo orden que propicie el desarrollo de las relaciones sociales mercantiles en relación al acceso al agua. Esto es así porque se requiere crear una situación nueva en la que las personas para consumir agua ahora deba primero firmar un contrato con una empresa privada y pagar por el suministro. Ahora bien, sea por ignorancia de las nuevas reglas de juego por una parte de la población o por un rechazo consciente de la privatización del agua, algunos sectores se resisten e intentan continuar accediendo al agua sin tener que pagar por ella a las empresas privadas. La respuesta en

4. Este desarrollo ha sido bien estudiado por varios autores, ver J. Hassan (1998), *A History of Water in Modern England and Wales*, Manchester University Press; A. K. Mukhopadhyay (1975), «The politics of London water», en *The London Journal*, 1(2), pp. 207–226.

5. Esta creación del consumidor privado de agua en Inglaterra también está siendo estudiada en detalle, por ejemplo por F. Trentmann y V. Taylor (F. Trentmann, ed.), *The Making of the Consumer. Knowledge, Power, and Identity in the Modern World*, Oxford y Nueva York: Berg, 2006.





el primer momento fue la creación de un nuevo crimen, el robo de agua y, correspondientemente, una nueva identidad social, el ladrón de agua. Es decir, las personas que deseaban continuar accediendo al agua a partir de alguna fuente controlada por la empresa privada eran llevadas ante la justicia como ladrones de agua, un hecho que está suficientemente documentado.⁶

En realidad, esta política fracasa en el mediano plazo porque las condiciones para convertir a los servicios básicos de agua en una mercancía no estaban dadas, y aún hacia fines del siglo XIX incluso en Londres las empresas privadas de agua sólo servían a ciertos barrios de la ciudad y no podían responder a la demanda creciente de servicios que imponía el crecimiento urbano del momento y la elevación de los estándares de vida que requerían un consumo de agua per cápita cada vez más elevado y de mayor calidad. Es decir, podemos argumentar que la expansión de formas mercantiles de circulación del agua para consumo doméstico urbano no pudo avanzar porque las formas sociales requeridas, particularmente la del consumidor privado de agua, estaban limitadas a una pequeña élite urbana que podía pagar por dichos servicios mercantilizados. La gran mayoría de la población quedaba afuera del modelo. En el caso de otros bienes o servicios esto no habría sido un obstáculo, pero en el contexto de las ciudades europeas del siglo XIX, afectadas rutinariamente por epidemias relacionadas con el agua, y particularmente el cólera, la provisión de estos servicios se convirtió en una cuestión estratégica y política central. En consecuencia, hacia fines del siglo XIX la experiencia acumulada había llevado a un debate político que tras varias décadas terminó por generar un consenso muy abarcador, que atraviesa a las clases sociales y a los distintos partidos y fuerzas políticas y que incluye a destacados sectores empresariales, de que servicios esenciales como el agua y el saneamiento no podían dejarse en manos del mercado ni organizarse como mercancías, y que se requería una intervención estatal directa para garantizar su suministro. En la ciudad de Londres, por ejemplo, esto lleva en 1902 a la decisión de terminar con las ocho empresas

6. Como lo ha estudiado en cierto nivel de detalle el historiador anarquista Colin Ward (1997), *Reflected in Water. A Crisis of Social Responsibility*, Cassell, Londres y Washington, DC.



privadas de agua que servían la ciudad y crear una empresa pública controlada por las autoridades metropolitanas.⁷

Mercantilización versus acceso universal al agua para usos humanos esenciales

El caso del agua, particularmente en relación a los usos humanos esenciales, constituye un caso excelente para explorar las formas sociales desarrolladas para gestionar los bienes comunes universales. Podemos decir que el principio de que el acceso al agua para usos esenciales no puede ser coartado, limitado, constituye una herencia universal de la humanidad. Por ejemplo, en la tradición islámica estaba permitido vender agua, y aún hoy en las calles de los barrios islámicos de ciudades como El Cairo es posible ver vendedores de agua, sin embargo, no se podía negar agua a quien la necesitaba y no la podía pagar. Más aún, en la cultura universal tenemos diferentes formas en las que el acceso a volúmenes esenciales de agua para beber es parte de las reglas de cortesía y sociabilidad. En la tradición iberoamericana estos principios están reflejados en el dicho popular que «un vaso de agua no se le puede negar a nadie». Esto también se refleja en la legislación, donde los usos humanos esenciales y la provisión de agua para los animales constituyen usos «prioritarios», particularmente en temporadas de sequía. Podríamos desde ya dar otros ejemplos. No se trata de romantizar la gestión del agua en la historia, la cual también ha sido objeto de matanzas y crueldades, pero estamos aquí destacando esos principios éticos desarrollados de una forma u otra en las diversas civilizaciones y que confluyen en esta noción de que el agua para usos esenciales es un bien de acceso universal.

Ahora bien, como dijimos previamente, el avance de formas capitalistas de apropiación y gestión del agua implica la introducción de un universo diferente de relaciones sociales (de propiedad, de producción, etc.) fundadas en una lógica orientada a la acumulación privada de ganancia y consecuentemente a la mercantilización de la gestión y circulación del agua. Como ya dijimos antes, este es

7. Metropolitan Water Board, *The Water Supply of London*, Londres: Staples Press, 1949.



un proceso lento, incompleto, con fuertes retrocesos como el que ilustramos previamente para el caso de Inglaterra en el siglo XIX, pero además cabe agregar que la persistencia de formas de propiedad y gestión común del agua no es necesariamente incompatible con el desarrollo de relaciones capitalistas a nivel sistémico. Es decir, el mantenimiento de formas comunes, no privadas, de propiedad y gestión del agua no sólo puede coexistir con el capitalismo sino que además puede ser instrumental para su desarrollo, por ejemplo abaratando los costos de la fuerza de trabajo o de la infraestructura en general para los intereses capitalistas a nivel sistémico. Por supuesto, en algún momento estas formas entran en contradicción, y las formas capitalistas tienden a avanzar sobre estas formas pre-existentes. Para algunos, sólo es cuestión de tiempo antes de que las formas pre-capitalistas sean superadas. Por ejemplo, el Premio Nobel de economía Douglas North, uno de los clásicos de la economía institucionalista, arguyó que si todavía existen bienes comunes como el agua, los bosques y otros elementos de la naturaleza, es porque aún no se han desarrollado las tecnologías que permitan reducir los costos involucrados en gestionar esos bienes como propiedad privada.⁸

Sin embargo, podemos ver que la política neoliberal del agua, en gran medida inspirada en los principios de la economía neoclásica de la cual North forma parte, ha fracasado notablemente en su intento de completar este proceso de privatización de los bienes comunes en un breve plazo. En realidad, podemos decir que las formas sociales de apropiación y gestión del agua no capitalistas están muy arraigadas, en diferentes formas en las diferentes culturas, y esto aunado a una constelación de otros procesos sigue constituyendo uno de los obstáculos que continúa frenando el avance de las relaciones capitalistas en la propiedad y gestión del agua.

La lucha por la democratización de la «governabilidad» del agua

Este tema es una dimensión temporal más circunscrita al momento actual. En realidad, las formas actuales de regulación del agua que se

8. North, D. C., y R. P. Thomas (1973), *The Rise of the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press.



promueven a nivel internacional reflejan la intensidad de la confrontación entre formas capitalistas y no capitalistas, así como también la contradicción al interior de las formas capitalistas. Por lo tanto, debemos distinguir entre la retórica de la participación democrática en la gobernabilidad del agua, tal como se refleja en documentos de las agencias de desarrollo internacional o de los gobiernos, y las formas concretas de construcción de una participación democrática en relación al agua. Si nos mantenemos en el plano de las estrategias discursivas de las políticas oficiales, podemos decir que por una parte el cambio retórico es bienvenido ya que al menos refleja un reconocimiento formal de la necesidad de democratizar la gobernabilidad del agua, que históricamente ha sido objeto de procesos verticales, muchas veces francamente autoritarios, otras veces cuando menos no democráticos. Por otra parte, es claro que las estrategias discursivas en muchos casos simplemente constituyen un mecanismo para desactivar la resistencia a las políticas oficiales (por ejemplo la resistencia a la construcción de grandes obras hidráulicas o a la privatización) y posibilitar la cooptación de los agentes de esa resistencia. En ese sentido, no se trata de ningún proceso original. Sin embargo, sería un error reducir el debate sobre la participación y la gobernabilidad democrática del agua a la capacidad estratégica del sistema para desmontar y cooptar resistencias. Hoy asistimos a una enorme variedad de luchas sociales en relación al agua a nivel internacional, una gran parte de las cuales tiene que ver directamente con la resistencia contra el avance de formas de injusticia social que incrementan la desigualdad y la pobreza. Los movimientos de resistencia distinguen bastante bien la diferencia entre la retórica discursiva de la participación y la práctica democrática, aunque desde luego muchos de ellos sean finalmente desactivados, cooptados o directamente vencidos. Pero a nivel sistémico la resistencia es muy fuerte y sostenida. Para dar un ejemplo, en el último Foro Mundial del Agua que tuvo lugar en México en marzo de 2006, un evento que en teoría constituía el bastión de las multinacionales del agua en contubernio con el Banco Mundial y otros actores que promueven la privatización del agua a nivel global, las formas de resistencia contra dichas políticas e instituciones desbordaron ampliamente el proceso a pesar de los intentos (muchos de ellos exitosos) de manipulación, desactivación y cooptación de la resistencia. De hecho, además del foro «oficial» se organizaron también



cinco foros «alternativos» simultáneos, al mismo tiempo que dentro del propio foro oficial se abrieron amplios espacios para el debate y la profundización de la lucha contra la privatización y a favor de la gestión pública y comunitaria del agua.

Ahora bien, volviendo al tema de la política oficial y de la diferencia entre las formas actuales y las formas clásicas de «comando y control». Yo creo que es posible identificar avances positivos. Tradicionalmente, la gestión de bienes y servicios como los relacionados con el agua era considerada una cosa de expertos, «déjelo a los expertos», como bien lo decía John Dryzek.⁹ Este modelo jerárquico y en gran medida autoritario, comienza a ser muy cuestionado, especialmente a partir de fines de la década de 1970, crecientemente. Uno puede seguir el debate y constatar especialmente dos frentes de ataque al modelo vertical, jerárquico, de gestión del agua (pero también de la provisión de bienes y servicios públicos en general). Estos dos frentes no son mutuamente excluyentes, y en realidad tienen algunos puntos importantes de contacto y convergencia, pero en principio tienen puntos de partida distintos.

El primer frente de ataque proviene del modelo que gruesamente denominamos «neoliberal», es decir, que promueve el desmantelamiento de la gestión pública de bienes y servicios y su transferencia a empresas privadas, que bien conocemos y no necesitamos detenernos a desarrollar aquí. En realidad, como lo sugieren las diversas investigaciones realizadas sobre el concepto de participación que promueven estos sectores, representados por ejemplo en la política oficial del Banco Mundial,¹⁰ «participación» en la práctica significa obediencia a decisiones tomadas por los expertos, en particular expertos técnico-financieros, que en gran medida han desplazado a los expertos que clásicamente detentaban el poder en el sector del agua, los ingenieros. En última instancia, puede decirse que el modelo neoliberal promueve una mayor participación de los actores no estatales en la gobernabilidad y gestión del agua, pero lo hace privilegiando la participación de los actores que representan los

9. Dryzek, J. (1997), *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*, Oxford University Press, Oxford.

10. Ver entre otros los resultados del Proyecto PRINWASS, <http://www.prinwass.org/>.





intereses capitalistas monopólicos, como queda abiertamente claro en el caso de la privatización de los servicios de agua y saneamiento, un espacio en el que los principales actores a nivel global se reducen a un puñado de monopolios de agua privados transnacionales. En el modelo neoliberal la participación para los usuarios comunes del agua y para los ciudadanos en general es meramente retórica. Un dato que nos permite fundamentar esta aserción es el hecho de que durante la década de 1990, en el momento de expansión agresiva de la política neoliberal del agua mediante el intento de privatización masiva de empresas públicas, el rol destinado ya no a los usuarios si no inclusive a los organismos reguladores era meramente retórico. Muy claramente, se intentó establecer una política del agua centrada en la apropiación privada de la ganancia en forma no regulada o muy débilmente regulada, sin posibilidad de control social democrático del proceso. Los ejemplos más claros de este proceso son probablemente las privatizaciones de empresas públicas de agua en Argentina y en Bolivia, pero no son las únicas y los ejemplos se multiplican a medida que se van realizando más investigaciones.

Por otra parte, y pasando a lo que denominamos el segundo frente de ataque al modelo autoritario y vertical de gobernabilidad del agua, podemos decir que se ha ido conformando a nivel internacional un movimiento de lucha que a pesar de su gran heterogeneidad tiene claramente una direccionalidad: se trata de una participación concreta de sectores diversos de la sociedad en confrontación con las formas excluyentes que han caracterizado la gestión del agua. Por una parte, este frente de ataque tiene una corriente más de tipo ecologista, que a su vez tiene distintas subcorrientes tal como ya lo analizara Martínez-Alier en relación al movimiento ambientalista en general.¹¹ Dentro de esta vertiente ecologista existen posiciones que convergen y se refuerzan mutuamente con el frente de ataque neoliberal, como son aquellas que propugnan la privatización del agua como solución a las deficiencias en la gestión de este elemento, o las corrientes de la modernización ecológica que promueven la ecologización del capitalismo. Por otra parte, otras corrientes dentro

11. Martínez-Alier, J. (2002), *The Environmentalism of the Poor. A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Cheltenham y Northampton, Edward Elgar.



de este movimiento internacional convergen en posiciones críticas y se oponen al avance de formas capitalistas de gestión del agua, en particular la privatización de las fuentes y de los servicios de agua. Entre otros temas fundamentales de estas corrientes se encuentra la defensa del agua como bien común universal y de los servicios esenciales de agua como un derecho humano inalienable, que no puede transformarse en mercancía. Estas corrientes tienden a entrar en confrontación tanto con las formas autoritarias clásicas de gobernabilidad del agua, encarnadas en la gestión pública tecnocrática, así como también con las corrientes neoliberales y del reformismo ecologista que intentan dismantelar la capacidad pública de gestión del agua y establecer un modelo de gobernabilidad del agua fundado en relaciones sociales capitalistas (de propiedad, producción, circulación, etc.).

Una breve evaluación de la privatización de los servicios de agua y saneamiento desde la década de 1990

En relación con lo anterior, uno de los procesos recientes que ha tenido mayor impacto en relación a la transformación de las reglas de juego de la gobernabilidad de los servicios esenciales de agua y saneamiento es el de la «privatización». En términos generales el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento que tuvo su mayor impulso en la década de 1990 puede considerarse un fracaso, tanto desde el punto de vista de las políticas oficiales que promovieron este proceso como de los intereses de las grandes multinacionales del agua que participaron en el mismo. Antes que todo podemos hacer una aclaración conceptual: aunque a nivel genérico hablamos de «privatización», en un sentido más riguroso preferimos hablar de «participación privada», una de cuyas formas es la privatización. Esto es importante y se relaciona con algunos puntos ya discutidos en el presente artículo. Reservamos en principio, siempre en este sentido más restringido, el concepto de privatización para esos casos en los cuales se da la creación de derechos privados de propiedad sobre el agua o sobre los servicios de agua y saneamiento. Esto en principio sólo se ha dado en pocos casos a nivel internacional: en Inglaterra y Gales y en Chile, donde las empresas de agua y saneamiento, incluyendo la infraestructura,



fue transferida enteramente a manos privadas, lo que en inglés se conoce como *full divestiture*. O en casos como el de Cochabamba en Bolivia, donde la empresa privada obtuvo derechos sobre el agua, lo cual constituía en gran medida la parte más interesante del negocio. En general, en la mayoría de los casos que hemos estudiado, la propiedad tanto del agua como de las empresas no pasó a manos privadas, si no que fue mantenida en la esfera pública. Lo que se dieron fueron concesiones o contratos para explotar las empresas de agua y saneamiento por períodos determinados, normalmente 20 o 30 años. No vamos a entrar en detalle aquí por la falta de espacio, pero creemos que es importante la distinción al menos en el debate más académico, en la investigación del proceso, para alcanzar mayor precisión en el análisis.

Decíamos que la política de privatización fracasó. ¿Por qué decimos esto? Bueno, nos atenemos a verificar los objetivos que se habían planteado con esta política. Cuando uno analiza los documentos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, así como también de los gobiernos de turno, uno encuentra que los objetivos que se mencionan como justificativo de la privatización durante la década de 1990 son básicamente: 1) que las empresas públicas son por naturaleza ineficientes mientras que el sector privado es inherentemente eficiente, 2) que el sector público no tiene la capacidad financiera para realizar las inversiones requeridas para el mantenimiento y expansión de la infraestructura, y que la privatización es la solución a ese problema ya que las empresas privadas pueden reemplazar al Estado en esa función, 3) que, consecuentemente, la privatización permitiría reducir el déficit público y terminar con el subsidio de estos servicios por parte del Estado. Adicionalmente hubo otros argumentos, como que la privatización sería el mejor método para extender los servicios a la población aún no atendida, e inclusive que la privatización permitiría reducir la desigualdad social. Hoy hasta el propio Banco Mundial ha reconocido que estos objetivos no se lograron. Por ejemplo, altos funcionarios del banco han reconocido públicamente que aún durante el momento más agresivo de la privatización la mayor parte de las inversiones para implementar esta política (alrededor del 90%) provino del Estado, ya que las empresas privadas aportaron una proporción muy pequeña del capital involucrado. Por otra parte, si pensamos en términos



de la escala de la expansión, incluso hoy después de 20 años de políticas privatistas sólo un 10-15% de la población del planeta es atendida por empresas privadas. En este sentido, Argentina que se había convertido en el alumno modelo del programa privatista, donde entre 1990 y 1999 se había pasado a un 70% de la población del país atendida por empresas privadas, ha comenzado un proceso acelerado de desprivatización a partir sobre todo de la crisis del año 2001. En Brasil el porcentaje de población directamente atendida por empresas privadas no ha pasado de alrededor del 4%. En México el porcentaje es similar.

Ahora bien, como dijimos anteriormente, no debemos asociar mecánicamente «gestión pública» con «gestión no mercantil» de los servicios de agua y saneamiento. Esto es muy importante, por que si tomáramos en cuenta la proporción de la población del país, por ejemplo en Brasil, que es atendida por empresas públicas que operan bajo un sistema mercantil o cuasi-mercantil, entonces el panorama cambia. Yo no he visto estudios al respecto, pero por ejemplo, si asumimos que la flotación en el mercado de capitales de empresas públicas como SABESP y COPASA implica una privatización parcial de la gestión, ya que una parte probablemente significativa de los excedentes obtenidos en la cobranza del servicio es destinado a la remuneración de capitales privados invertidos mediante la compra de acciones de dichas empresas, entonces podemos tener un cuadro bien diferente. Haría falta conducir estudios detallados al respecto.

En cualquier caso, aunque no tengamos una información precisa en relación al impacto concreto de la privatización en todas sus formas, podemos decir que a nivel hipotético, en países como Brasil el proceso de mercantilización de la gestión de empresas públicas es probablemente más significativo en este momento que lo que fue el propio proceso de privatización durante la década de 1990. En nuestra perspectiva, aunque la política de privatizaciones de la década de 1990 fracasó, y muchas de las empresas privatizadas han retornado a manos públicas, como ocurrió en Argentina, Bolivia, e incluso Brasil, las fuerzas inerciales puestas en marcha por dichas políticas siguen y seguirán ejerciendo una influencia sustantiva en la gestión de estos servicios. Precisamente, la mercantilización de la gestión de las empresas públicas sería una de las manifestaciones



de estas fuerzas inerciales: el abandono del concepto de que los servicios de agua y saneamiento son un derecho ciudadano y de que el objetivo de las empresas de agua y saneamiento públicas no es la producción de ganancia sino la gestión sustentable de un servicio público bajo el control democrático de los ciudadanos.

Si ampliamos ahora nuestra visión para abarcar los casos de los países más desarrollados, pues nos encontramos con una situación no muy diferente. Ya mencioné antes el caso de Estados Unidos, donde la mayor parte de la población es atendida por empresas públicas. Esto no es así por falta de tentativas por parte de los sectores privatizadores, si no más bien porque se ha dado también una combinación de factores que frenaron el proceso privatizador. Por ejemplo, en 1999 la ciudad de Atlanta había concesionado el servicio de agua y saneamiento a una subsidiaria del monopolio francés Suez, pero en el año 2002, como resultado de una movilización generalizada de los ciudadanos en contra de la privatización del servicio, la alcaldesa de la ciudad anunció la cancelación del contrato y la municipalidad retomó el control de la empresa. En otros casos como en Washington, la municipalidad discutió la posibilidad de privatizar parcialmente estos servicios durante la década de 1990, pero finalmente decidió que las tareas necesarias podían ser perfectamente realizadas por la empresa pública. Del otro lado del Atlántico, en Inglaterra y Gales la privatización de las diez empresas de agua y saneamiento en 1989 por parte del gobierno conservador de Margaret Thatcher fue cuestionada desde el comienzo, y a partir de la llegada al poder del gobierno laborista en 1997 se introdujeron cambios significativos en la regulación del servicio que modificaron sustancialmente el funcionamiento de las empresas. Actualmente incluso algunos de los que promovieron la privatización de las empresas públicas a fines de la década de 1980 reconocen que el futuro de las mismas es incierto. En particular, las empresas privadas enfrentan una tasa de no pago elevadísima, ya que entre 15 y 20% de los usuarios no pagan la factura del servicio y esto se ha convertido en un problema estructural desde 1998, cuando el gobierno prohibió a las empresas privadas cortar el agua por falta de pago. Cuando las empresas estaban en manos públicas, dicha tasa, según algunos funcionarios entrevistados, no pasaba del 3-4%. Por otra parte, la necesidad de cumplir con las regulaciones de calidad y protección ambiental



cada vez más estrictas en el ámbito de la Comunidad Europea implica que las empresas enfrentan requerimientos de inversión muy elevados, en un contexto en el que no es posible incrementar significativamente las tarifas ya muy elevadas que pagan los usuarios (y dado el porcentaje tan elevado de falta de pago), y en el marco de un endeudamiento extraordinario de las empresas privadas. En este sentido, cuando las empresas fueron privatizadas en 1989 el gobierno británico asumió las deudas de las empresas públicas y las entregó libres de compromisos. Sin embargo, hacia 2004 las empresas privadas había vuelto a acumular una deuda conjunta de unos 19.000 millones de libras esterlinas. Durante nuestras entrevistas en el proceso de investigación, algunos gerentes de las empresas privadas nos decían que a ellos no los sorprendería si en cinco o diez años las empresas pasaran nuevamente a manos públicas. De hecho, esto ocurrió parcialmente en el año 2001 con una de las diez empresas, la empresa de agua y saneamiento de Gales, que decidió desprivatizar el servicio e intentar un modelo de gestión alternativo bajo control público.

Los casos de Buenos Aires, Tucumán y Cochabamba

Estos son casos diferentes entre sí pero que al mismo tiempo comparten algunos aspectos muy parecidos.¹² Por una parte, Tucumán fue una de las primeras concesiones privadas en ser canceladas y duró apenas unos dos años, de 1995 a 1997. Es un ejemplo de resistencia social generalizada a la privatización, ya que en el momento más alto de la movilización que pedía la cancelación de la concesión en queja por los aumentos extraordinarios de la tarifa (la primera acción de la empresa privada fue aumentar la tarifa, la cual incluyendo un impuesto para financiar al regulador alcanzó el 106% de aumento de un momento para otro) y por las denuncias de corrupción por la forma en que se adjudicó la concesión a una subsidiaria de la empresa francesa Vivendi. En ese momento la movilización de protesta, que incluyó la decisión de dejar de pagar la factura del servicio, fue apoyada por el

12. Ver los informes detallados de éstos y otros casos estudiados en nuestro proyecto PRINWASS [<http://www.prinwass.org/>].



86% de los usuarios, lo cual incluía a empresas privadas, agencias de los gobiernos provincial y municipal y obviamente usuarios domésticos. Finalmente, después de largas negociaciones la concesión fue cancelada en 1997 y la empresa privada inició un juicio al gobierno federal argentino amparándose en un acuerdo existente entre Francia y Argentina en el que el segundo país se compromete a proteger las inversiones francesas en su territorio. El juicio fue presentado ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), un organismo que forma parte de la red institucional del Banco Mundial. A pesar de que la empresa privada no alcanzó a realizar inversiones en el breve período de su operación, presentó una demanda por 300 millones de dólares contra el gobierno argentino, que incluía el reclamo de compensación por las ganancias futuras esperadas a lo largo de 30 años de concesión. Después de una larga disputa, en 2007 el CIADI emitió un fallo favorable a la empresa privada ordenando al gobierno argentino pagar 106 millones de dólares en compensación por cancelar la concesión. El gobierno argentino ha pedido la anulación del fallo y el litigio sigue.¹³

El caso de Cochabamba es bastante diferente en varios aspectos centrales. En primer lugar está la ilegalidad y la ilegitimidad en las que se procede a otorgar la concesión a la empresa privada, una subsidiaria del grupo empresario norteamericano Bechtel. Cuando se otorga la concesión en 1999 no estaba aún aprobada la ley que permitía otorgar concesiones, la cual se aprueba después que la concesión ha sido confirmada. Por otra parte, según la propia ley debía haber por lo menos dos empresas compitiendo por la concesión, pero en la práctica hubo una sola empresa interesada en participar. Finalmente, la empresa que se arma para participar en el concurso, Aguas del Tunari, se crea en las Islas Caimán, un paraíso fiscal, para eludir las leyes bolivianas. Aguas del Tunari se crea con un capital ficticio, 2.000 dólares, y se le entrega una empresa pública cuyo valor estaba estimado en unos 100 millones de dólares. La serie de ilegalidades e ilegitimidades es larga y éstos son sólo los aspectos

13. Este caso ha sido estudiado en detalle por Emilio Crenzel, de la Universidad de Buenos Aires, Crenzel, E. A. (2003), «Tucumán - Argentina Case Study Report», en J. E. Castro (coord.), PRINWASS Project, Oxford, University of Oxford.



más centrales.¹⁴ Finalmente, como bien se sabe, la concesión fue cancelada en el año 2000 por una serie de problemas que incluyen como en Tucumán un alto incremento en la tarifa lo que provocó una movilización popular masiva que terminó obligando a la renuncia del entero gabinete del gobierno federal, con la sola excepción del Presidente de la Nación. Aguas del Tunari presentó una demanda contra el gobierno boliviano ante el CIADI para reclamar compensación, en forma similar al caso de Tucumán.

El tercer caso que ustedes mencionan, Buenos Aires, en realidad es una historia doble, ya que se privatizan los servicios de agua y saneamiento en dos partes. En 1993 se otorga la concesión por los servicios en la Capital Federal y algunos sectores de la Provincia de Buenos Aires en la zona metropolitana a la empresa Aguas Argentinas, un consorcio encabezado por el grupo Suez. Esta concesión pasó a ser utilizada por el Banco Mundial y otros actores como un modelo piloto, un caso exitoso que se recomendaba como ejemplo a imitar en otros países. La otra parte de la historia, menos conocida, es la concesión otorgada en 1999 a la empresa Azurix, subsidiaria del grupo norteamericano Enron, para prestar los servicios de agua y saneamiento en la Provincia de Buenos Aires, incluyendo parte del área metropolitana y la capital provincial, La Plata. Esta concesión colapsa en el año 2001, entre otras cuestiones por la ineficiencia del operador privado, que ni siquiera tenía experiencia en la gestión del agua y el saneamiento ya que se trataba de una empresa del sector energético que intenta extenderse al sector agua y saneamiento con resultados desastrosos. Sin embargo, el caso más interesante es sin duda el de Aguas Argentinas.¹⁵ Entre varios otros

14. Este caso ha sido bien estudiado por Carlos Crespo de la Universidad Mayor de San Simón en Cochabamba en colaboración con Nina Laurie de la Universidad de Newcastle, Crespo, C., N. Laurie, y C. Ledo (2003), «Cochabamba - Bolivia Case Study Report», en J. E. Castro (coord.), PRINWASS Project. Oxford, University of Oxford, entre otros.

15. Este caso ha sido estudiado en gran detalle por Daniel Azpiazú y su equipo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), juntamente con Juan Carlos Marín y su equipo en la Universidad de Buenos Aires y colegas de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Azpiazú, D., A. Catenazzi, E. A. Crenzel, N. Da Representação, G. Forte, K. Forcinito, y J. C. Marín (2003), «Buenos Aires - Argentina Case Study Report», en J. E. Castro (coord.), PRINWASS Project. Oxford, University of Oxford.



asuntos, el caso de esta empresa refleja varios de los temas que hemos comentado anteriormente. En primer lugar, lo que denominamos el mito de la inversión privada que se había prometido con las privatizaciones. En el período 1992-2001, cuando se da la crisis financiera en la Argentina, del total de inversiones realizadas por la empresa solamente el 2,6% provino de capitales propios, es decir, inversión privada propia de la empresa. El resto provino de los ingresos de la empresa por facturación y una parte sustantiva del endeudamiento en mercados internacionales cuando el peso estaba igualado uno a uno con el dólar. Tras la debacle financiera del país en 2001 la empresa se volvió insolvente y finalmente, tras largas negociaciones, el gobierno argentino canceló la concesión en marzo de 2006. Tanto Azurix como Aguas Argentinas han presentado juicios contra el gobierno argentino ante el CIADI para reclamar compensación por la cancelación de sus concesiones.

De los casos considerados, solamente el de Aguas Argentinas registró una expansión de las conexiones, ya que en los otros casos las inversiones en infraestructura fueron prácticamente nulas. Sin embargo, incluso en el caso de Aguas Argentinas, además del hecho que el financiamiento para la expansión registrada provino casi totalmente del cobro de la tarifa a los usuarios y de endeudamiento en mercados financieros internacionales, es decir, la inversión propia fue prácticamente nula; según el regulador ETOSS entre 1993 y 1998 el nivel de incumplimiento de la empresa con las inversiones comprometidas en el contrato alcanzó el 42%, y entre 1999 y 2002 el incumplimiento fue del 33%. Mientras tanto, la empresa obtuvo una tasa de retorno en dólares de entre el 12 y el 20% anual, dependiendo de cómo se efectúe el cálculo.

Ahora bien, el impacto real de estas privatizaciones no se ha medido aún en toda su intensidad y probablemente va a extenderse por muchos años. Por ejemplo, en relación a los juicios entablados por las empresas privadas, es probable que en el caso de países como Argentina o Brasil, dejando a un lado el problema de la legitimidad de los juicios, el impacto sea menor y tarde o temprano los juicios se arreglarán. Pero en casos como el de Bolivia, uno de los países más empobrecidos de la región, el impacto es mucho más significativo. Imagínese que Bolivia sea obligada por el CIADI a compensar a la empresa privada por las ganancias que ésta ya no podrá tener



por la cancelación de la concesión. Bolivia necesita urgentemente inversiones para mejorar su infraestructura y extender los servicios a la población no atendida, y sin embargo se ve amenazada con demandas por decenas de millones de dólares presentadas por las compañías privadas cuyas concesiones han sido canceladas por el gobierno. Por otra parte, otro aspecto muy importante es que durante el proceso de privatización en nuestros países se procedió a dismantelar la capacidad de las empresas públicas, que en muchos casos perdieron inclusive gran parte de su plantilla de expertos. En el caso de Buenos Aires, por ejemplo, nos encontramos que en un momento el ente regulador no contaba con expertos que pudieran efectuar la tarea, ya que la mayor parte del personal técnico se había pasado a la empresa privada. La capacidad del Estado para supervisar y regular había sido reducida significativamente, un proceso que se ha registrado también en muchos otros casos. La reconstrucción de esas capacidades puede tomar un largo tiempo, lo cual implica que durante el proceso posprivatización, en el que las empresas públicas deben hacerse cargo nuevamente de la gestión, se presentan enormes obstáculos derivados de la política de vaciamiento y reducción del rol del estado.

Finalmente, un último punto importante que deseo resaltar aquí es que la política privatista sí tuvo éxito en un aspecto central: poner en marcha, y en algunos casos consolidar, una transformación en el enfoque de la gestión del agua y sus servicios esenciales. A mi modo de ver, esta transformación tiene dos componentes importantes: a) eliminar el concepto de que los servicios de agua son un bien social, un bien público o un derecho ciudadano; los únicos derechos que se reconocen a los usuarios son los derechos del consumidor, b) introducir y fortalecer la noción de que estos servicios son un bien privado, cuya organización y provisión debe centrarse en principios mercantiles. Entonces, aunque haya fracasado la política de privatización que se promovió desde la década de 1990 en América Latina y aunque las grandes empresas transnacionales se retiren de la región en busca de territorios más favorables, en realidad la dinámica privatista fue puesta en marcha con éxito y actualmente muchas empresas públicas están siendo gestionadas a partir del nuevo marco de gestión que abandona la noción de que estos servicios son un derecho y pone el énfasis más



bien en la eficiencia económica y financiera de las empresas. En resumen, lo que hemos ilustrado en estos últimos comentarios es que el proceso de privatizaciones dio gran impulso a lo que denominamos fuerzas inerciales, como la dinámica mercantilizadora del agua y de los servicios, las cuales continuarán ejerciendo una enorme influencia sobre la gobernabilidad y gestión del agua en los próximos años.







III. EL PAPEL DE LOS DONANTES Y SU AYUDA PARA PROMOCIONAR LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA EN PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

Vicky Cann*

El hecho es que las empresas de servicios públicos de los países en desarrollo necesitan financiación privada para mantener y ampliar los servicios a los pobres.¹

FRANÇOIS BOURGUIGNON, Vicepresidente Senior
y Economista en Jefe, Banco Mundial, 2004

La privatización es el único modo de conseguir la inversión que los países [pobres] necesitan en cosas como la banca, el turismo, las telecomunicaciones y los servicios como el agua, en buenas condiciones reguladoras.²

CLARE SHORT, Secretaria de Estado
de Desarrollo Internacional del Reino Unido, 2002

Los flujos de ayuda son masivos. En 2004, la ayuda total al desarrollo global ascendió a 80.000 millones de dólares.³ Con esta cantidad de dinero de mano en mano cada año, no puede haber ninguna duda de que el negocio de la ayuda es un gran negocio.

* World Development Movement. Traducción de Nuria Mestre.

1. [<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTPROGRAMS/EXTMACROECO/0,,contentMDK:20284204~pagePK:64168182~piPK:64168060~theSitePK:477872,00.html>]. Visto el 17 de agosto de 2007.

2. Clare Short, Miembro del Parlamento (2002). Debate sobre Comercio Internacional. Casa de los Comunes Hansard. 19 junio. Columna 297.

3. Portavoz oficial del Banco Mundial en: Mathiason, N. (2005). «Consultants pocket US\$20bn of global aid». (traducción no oficial: 20 mil millones de dólares de ayuda global para los consultores). *The Observer*. Londres. 29 mayo.



Y con estos flujos financieros ha llegado la inevitable influencia política de los poderosos sobre los desprovistos de poder. La relación de poder entre los gobiernos y las organizaciones con medios financieros, y los países en desarrollo cuya población lucha por sobrevivir con 2 dólares al día, está clara.

El Banco Mundial, por ejemplo, tiene un presupuesto anual de 23.000 millones de dólares, y 10.000 empleados en 100 países. Su poder viene de desembolsar estos miles de millones como ayuda, pero también de retener miles de millones de dólares de deuda de países pobres.

El control político del Banco descansa mayoritariamente en los países ricos, que están desproporcionadamente representados en sus estructuras de toma de decisiones.

Tanto si es el Banco Mundial, como el Fondo Monetario Internacional, los bancos regionales donantes de África, Asia y América Latina, o las agencias de ayuda nacionales de los Estados Unidos, Japón, el Reino Unido y otros países ricos, estas instituciones están en una posición dominante cuando se trata de tomar decisiones sobre el desarrollo de los países más pobres del mundo.

El Consenso de Washington

A finales de los ochenta y a principios de los noventa, los donantes internacionales empezaron a promocionar la privatización del agua como la solución a la crisis global del agua. Después de una década de gobiernos de derechas en Estados Unidos y en el Reino Unido, apareció un «Consenso de Washington» que promovía el control por parte del sector privado de los servicios que tradicionalmente se organizaban en el ámbito público —y los servicios de agua estaban entre ellos. Se permitía la especulación derivada del suministro de estos servicios, en el nombre de proveer de un mejor servicio a los consumidores.

Los donantes inflaron el valor que el sector privado aportaría a los sistemas públicos de agua de los países pobres que estaban en dificultades. Se defendieron los aparentemente superiores sistemas de gestión, tecnología y operaciones más eficientes de las corporaciones privadas; se hizo lo mismo con el enorme potencial de inversión de las multinacionales. El sector público fue denigrado



como débil, corrupto, con demasiado personal y no dispuesto a o no capaz de cambiar. En general, se creó la impresión de que la privatización crearía una situación de yo gano-tú ganas (*win-win situation*) que beneficiaría tanto a los países pobres como a los accionistas privados.

Por supuesto, la realidad de la privatización del agua en el terreno ha sido muy diferente de la imagen rosa que pintaron; las subidas de precios, las desconexiones y una reticencia a invertir, de modo nada sorprendente, no han hecho mella en la crisis global del agua.

Sin embargo, las propias corporaciones de agua deben de haberse sentido complacidas con la aparición de donantes de todo el mundo. Las recientemente privatizadas compañías de agua de Inglaterra, junto con las corporaciones de agua de reconocido prestigio de Francia, estaban a la caza de nuevos mercados, y les fue muy bien tener unos aliados tan poderosos en Washington y en otros lugares, defendiendo su causa por ellos.

La creencia en el Consenso de Washington probablemente era sincera en su momento, aunque también encubría convenientemente una reducción de flujos de ayuda por parte del Banco Mundial y de otros donantes a proyectos de grandes infraestructuras, incluida el agua, en países en desarrollo. Es más, la creencia de que el sector privado se haría cargo de la cuenta, llevó a que la suma total invertida por todos los donantes y bancos de desarrollo en infraestructuras en realidad cayera hasta un tercio entre 1996 y 2002.⁴

Durante la década de los noventa y también más recientemente, se ha desplegado la estrategia de privatización de los donantes internacionales de ayuda, utilizando influencias, persuasión y una descarada presión, todo lo cual ha contado con el poder de los ricos sobre los pobres.

4. Briceño-Garmendia, Estache y Shafik (2004). *Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs and Policy Reform* (traducción no oficial: Servicios de infraestructura en países en vías de desarrollo: Acceso, calidad, costes y reforma política). World Bank Policy Research Working Paper 3468 (Artículo de trabajo 3468 del estudio sobre políticas del Banco Mundial). Banco Mundial. Washington DC, diciembre.



Ayuda y condiciones

En algunos casos, la presión ejercida sobre los países en desarrollo para implementar las estrategias de privatización ha sido muy bien definida y directa. En Tanzania, por ejemplo, el Gobierno sólo podía disponer de un paquete de 143 millones de dólares de los donantes para mejorar el agua en Dar es Salaam si contrataba a un operador de agua privado.⁵ En Ghana, el Gobierno del Reino Unido intentó utilizar casi 10 millones de libras del dinero destinado a ayuda para asegurarse de que Ghana seguiría tomándose en serio la política propuesta de privatización del agua, y cedió solamente cuando salió a la luz el escándalo.⁶ En Guinea, los precios del agua aumentaron un 500% en siete años bajo la privatización y, en 1999, el país no renovó el contrato de agua privatizada. El Banco Mundial y el FMI suspendieron entonces los fondos para el país, e impusieron la liquidación de la empresa de servicios públicos como condición para seguir enviando ayuda.⁷

Hay incontables ejemplos más de este tipo de presión ejercida sobre unas naciones aparentemente soberanas. Los países deses- peradamente pobres, con poco acceso a otras fuentes de ingresos, pueden sentir que casi no tienen otra alternativa que no sea aguantar la situación y aceptar la financiación con las condiciones adjuntas.

Pero ni los países en vías de desarrollo más grandes se han librado de esta presión de los donantes internacionales. En Recife (Brasil), el Banco Mundial dijo muy claramente a los funcionarios que estaban negociando un préstamo de 84 millones de dólares que

5. Greenhill, R. y Wekiya, I. (2004). *Turning off the Taps* (traducción no oficial: Cerrar el grifo). ActionAid International. Londres. Septiembre.

6. Joy, C. y Hardstaff, P. (2005). *Dirty Aid, Dirty Water - The UK Government's push to privatise water and sanitation in poor countries*. (traducción no oficial: Ayuda sucia, agua sucia – El impulso del Gobierno del Reino Unido a la privatización del agua y del saneamiento en los países pobres). Londres. Movimiento Mundial por el Desarrollo. Marzo.

7. Hall, D. y Lobina, E. (2006). *Pipe dreams: The failure of the private sector to invest in water services in developing countries* (traducción no oficial: Quimeras: El fracaso del sector privado en invertir en servicios de agua en países en desarrollo). Movimiento Mundial para el Desarrollo, la PSIRU y Public Services International. Londres. Marzo.





si no se comprometían a la privatización del agua, se cancelaría el préstamo. Sólo cuando los propios brasileños amenazaron con salir de las negociaciones, el Banco cedió.⁸

Sin embargo, para cuando un país llega a entrar en la sala de negociaciones con un donante por un préstamo o una subvención multimillonarios, puede ya sentirse en un aprieto en lo que se refiere a la privatización. Después de todo, las naciones empobrecidas dependen mucho del FMI para tener una buena puntuación que les haga aptos para recibir créditos y financiación en el ámbito internacional. Para lograr esta puntuación, los programas del FMI exigen que las economías produzcan presupuestos ajustados, conseguidos si fuera necesario mediante la restricción del préstamo y gasto públicos, suprimiendo los controles de precios y reduciendo el papel del Estado. Eso debilita los servicios públicos existentes y hace que la privatización resulte todavía más probable.

La carga de la deuda incrementa la presión

La carga de la deuda sobre muchos de los países más pobres del mundo ha aumentado de manera considerable la presión para implementar políticas de privatización. A medida que han ido ganando terreno las campañas que exigen la reducción de la deuda y, a largo plazo, la cancelación de las deudas ilegítimas contraídas por muchos países en desarrollo, los donantes han respondido llevando a cabo nuevas iniciativas que aligeran las cargas de la deuda. Pero, como los donantes han controlado habitualmente gran cantidad de la deuda, han estado en una posición influyente para utilizar los procesos de cancelación y así imponer requisitos de privatización.

El proceso de reducción de la deuda de los PPME - Países Pobres Muy Endeudados (en inglés: HIPC) fue bien recibido, ya que

8. Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. y Terhorst, P. (2005). *Reclaiming public water: Achievements, struggles and visions from around the world* (traducción no oficial: Reivindicar el agua pública: Logros, luchas e imágenes de varios países del mundo). Instituto Transnacional y Observatorio de Europa Corporativa - Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. Enero.



por fin reconocía que las deudas de las naciones más pobres eran insostenibles, pero el proceso en sí mismo les daba a los donantes otra oportunidad para imponer políticas de privatización. Los documentos «Decision Point» (acuerdos sobre la reducción de la deuda) requeridos por los gobiernos que pasan por el proceso de los PPME, han incluido a menudo una condición de privatización como, por ejemplo, en Tanzania y Sierra Leona.⁹

Mientras tanto, los DELP – Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (en inglés: PRSPs), que también son un requisito de los PPME, a menudo han incluido una aprobación para la privatización del agua. Supuestamente, los DELP son redactados por los propios países pobres y, en teoría, son «propiedad del país»; pero la uniformidad de políticas que contienen han levantado serias dudas sobre hasta qué punto son realmente libres de la influencia de los donantes. De los 50 PPME revisados por el *World Development Movement* en 2005, el 90% incluye la privatización, y casi dos tercios incluyen específicamente la privatización del agua o una mayor participación del sector privado en los servicios de suministro de agua.¹⁰

Asesoramiento para la privatización

Respaldando las condiciones adjuntas a la ayuda y a la reducción de la deuda impuesta por los donantes, se encuentra una estrategia más sutil de influencia creada por los donantes con el fin de reforzar la presión para privatizar. A finales de los noventa, algunas corporaciones multinacionales indicaban que su interés en los países en desarrollo estaba disminuyendo debido a los problemas asociados con la escala, el riesgo y la dificultad de obtener beneficios.

Sin embargo, los donantes como el Banco Mundial y el DfID (Departamento Británico para el Desarrollo Internacional) querían

9. Hardstaff, P. y Jones, T. (2005). *One size for all: A study of IMF and World Bank Poverty Reduction Strategies* (traducción no oficial: Una talla para todos: Un estudio de las estrategias de reducción de pobreza del FMI y del Banco Mundial). Movimiento Mundial para el agua. Londres. Agosto.

10. Hardstaff, P. y Jones, T. (2005). *Ibíd.*



mantener su estrategia de ampliar la gestión del sector privado para el suministro de agua y el saneamiento; por lo tanto, empezaron a desarrollar una estrategia que facilitara que las multinacionales se volvieran a involucrar en los servicios de agua de los países en desarrollo.

Actualmente hay una serie de instituciones, financiadas con dinero de ayuda, que usan a consultores del sector privado para ofrecer asesoramiento y asistencia técnica a países en desarrollo sobre cómo privatizar sectores como el agua y la energía. Una de estas agencias es la Agencia de Asesoría de Infraestructura Pública-Privada (en inglés: PPIAF). La PPIAF está amparada por el Banco Mundial, e investigaciones del Movimiento Mundial para el Desarrollo muestran que ha financiado consultorías de privatización de agua en, al menos, 24 de los países más pobres del mundo.¹¹

La PPIAF existe junto con una serie de otros mecanismos internacionales para promover iniciativas de privatización como el PIDG - Private Infrastructure Development Group (Grupo para el Desarrollo de Infraestructuras Privadas), que fue iniciado por el DfID y recibió el apoyo de las agencias de ayuda nacionales de Suiza, Suecia y los Países Bajos. La Unión Europea ha creado su propia versión de la PPIAF, la llamada Private Sector Enabling Environment Facility (Agencia Ambiental Capacitadora del Sector Privado) y ha recibido 20 millones de euros en cinco años.¹²

No hay pruebas de que exista ninguna agencia equivalente que capacite al sector público.

De hecho, de toda la ayuda gastada en 2004 (80.000 millones de dólares), se gastaron en asistencia técnica hasta 20.000 millones de dólares.¹³ En el Reino Unido, el DfID gasta aproximadamente 100 millones de libras en consultores cada año, y al Movimiento

11. Cann, V. y Jones, T. (2006). *Down the Drain – how aid for water sector reform could be better spent* (traducción no oficial: Tirando el dinero – Cómo podría emplearse mejor la ayuda para la reforma del sector del agua). Movimiento Mundial para el Desarrollo. Londres. Noviembre.

12. [<http://www.corporateeurope.org/murkywater.html>].

13. Portavoz oficial del Banco Mundial en: Mathiason, N. (2005). «Consultants pocket US\$20bn of global aid». (traducción no oficial: 2.000 millones de dólares de ayuda global para los consultores). *The Observer*. Londres. 29 mayo.



Mundial para el Desarrollo le preocupa la tendencia pro privatización de algunos de estos consultores.

Entre 1997 y 2004, el DfID ha concedido contratos de asistencia técnica por un valor de 1.514.676 libras a los consultores de Adam Smith International (ASI) por trabajos específicos sobre el agua. Además, el DfID otorgó 12.434.817 libras al ASI por asesoramiento en proyectos de privatización, algunos de los cuales incluían el suministro de agua.¹⁴ Adam Smith International es un producto derivado de la derecha, el grupo de reflexión (*think tank*) británico, el Adam Smith Institute.¹⁵

En 2006, el DfID concedió un contrato de 2,6 millones de libras a PriceWaterhouseCoopers por asesorar al Gobierno de Sierra Leona sobre la reestructuración de varios sectores propiedad del Estado, incluido el proveedor de agua de la ciudad de Freetown. El sitio web de PwC afirma que:

(PwC) ha estado proporcionando asesoramiento de vanguardia sobre la privatización y financiación de proyectos a gobiernos y al sector privado de África Central durante más de 15 años, y somos el mercado líder en este campo.¹⁶

Relaciones públicas

Se ha pagado a algunos consultores con dinero de ayuda de donantes para que «vendan» los esquemas de privatización a comunidades o a grupos específicos de partes interesadas como parlamentarios, periodistas o trabajadores. En Ghana, el DfID financió un «programa

14. DfID (2004). *Procurement contracts 1997-2004* (traducción no oficial: Contratos de adquisición 1997-2004). Obtenido del DfID por el Movimiento Mundial para el Agua mediante el Código de Práctica de Acceso a Información del Gobierno. Recibido el 19 octubre.

15. Joy, C. y Hardstaff, P. (2005). *Dirty Aid, Dirty Water - The UK Government's push to privatise water and sanitation in poor countries*. (traducción no oficial: Ayuda sucia, agua sucia – El impulso del Gobierno del Reino Unido a la privatización del agua y saneamiento en los países pobres). Londres. Movimiento Mundial para el Desarrollo. Marzo 5.

16. [<http://www.pwc.com/Extweb/service.nsf/docid/4343C1F2A3736C0185256CE60052A874>] Visto el 20 de septiembre de 2006.





de concienciación pública» sobre los beneficios de la privatización.¹⁷ En la India, Adam Smith International recibió dinero para producir un documental sobre los beneficios de la privatización.¹⁸

Financiada con dinero de ayuda del Reino Unido, la campaña de relaciones públicas de Adam Smith International en Tanzania contó con un cómico del país en una serie de anuncios de TV, así como con un vídeo pop —todos ellos promovían el programa de privatización del país.¹⁹ Eso incluía 273.000 de libras en 1999 que se pagaron a la primera canción pop «pro privatización» del mundo:

Las plantas jóvenes necesitan lluvia, los negocios necesitan inversión. Nuestras viejas industrias son como cosechas secas y la privatización trae la lluvia. Cuando llega la cosecha, hay abundancia para todos.

Mientras tanto, la PPIAF lleva a cabo un programa de trabajo titulado «construcción de consenso»: ya con los planes de privatización en la agenda, puede muy bien haber alguna forma de resistencia desde dentro del Gobierno, del Parlamento Nacional, de la sociedad civil, de los sindicatos o de los ciudadanos. Los proyectos de «construcción de consenso» de la PPIAF usan a consultores para intentar superar la oposición a la privatización: se paga a los consultores para intentar generar apoyo para opciones de privatización

17. Martey, E. (2001). *The Ghana Experience: Initiating and managing the reform process in the water sector* (traducción no oficial: La experiencia de Ghana: Iniciar y gestionar el proceso de reformas del sector del agua). Vol. II, Artículos y presentaciones, Reforma del suministro de agua y del sector del saneamiento en África. Informe de provincia: Estudio de la economía política de la reforma del sector del agua. [http://www.wsp.org/events_archive/v2_ghana.pdf].

18. Joy, C. y Hardstaff, P. (2005). *Dirty Aid, Dirty Water - The UK Government's push to privatise water and sanitation in poor countries*. (traducción no oficial: Ayuda sucia, agua sucia – El impulso del Gobierno del Reino Unido a la privatización del agua y del saneamiento en los países pobres). Londres. Movimiento Mundial para el Desarrollo. Marzo.

19. Watt, P. (2004). *Whose reform is it anyway? How development aid is driving water privatisation in the world's poorest countries* (traducción no oficial: A propósito, ¿de quién es esta reforma? Cómo la ayuda al desarrollo está haciendo penetrar la privatización en los países más pobres del mundo). Tribune. Londres. 30 enero.



concretas, o para cambiar la opinión de grupos que no apoyen el plan de privatización.²⁰

En febrero y en marzo de 2000, la PPIAF pagó por un programa para los periodistas africanos que cubrían los temas del agua, con el objetivo declarado de «aumentar la cobertura de prensa relacionada con los temas del agua en África, y mejorar la calidad y objetividad de esta cobertura».²¹ El programa incluía un taller en Durban, entre cuyos temas figuraban: «Comprender los roles del Estado, del sector privado y de la sociedad civil. Pagar por el agua. Cambiar las instituciones e implicar al sector privado. Proporcionar servicios a los pobres.»²² La PPIAF dice que el taller pretendía «debatir la participación privada en el sector del agua y del alcantarillado, y otros sectores de infraestructuras».²³

En 2007, en Malawi, un nuevo proyecto PPIAF se propondrá ganarse el apoyo de las partes interesadas para efectuar reformas ya aprobadas del sector del agua; este proyecto es posterior a un proyecto previo de la PPIAF en Malawi, que recomendaba contratos de arrendamiento para los dos principales proveedores públicos de agua.²⁴

20. Cann, V. y Jones, T. (2006). *Down the Drain – how aid for water sector reform could be better spent* (traducción no oficial: Tirando el dinero – Cómo podría emplearse mejor la ayuda para la reforma del sector del agua). Movimiento Mundial para el Desarrollo. Londres. Noviembre.

21. WUP, WBI y ZET (2000). *Making water everybody's business: A knowledge programme on water for African journalists* (traducción no oficial: Haciendo del agua un negocio para todos y todas: Un programa de conocimiento sobre el agua para los periodistas africanos). Partenariado de Empresas de Servicios Públicos para África (WUP), Instituto del Banco Mundial (WBI) y Zamcom Educational Trust (ZET).

22. PPIAF (2002). *Gridlines summary: Making water everybody's business: Training African journalists to improve reporting on water issues* (traducción no oficial: Resumen cuadrículas: Hacer del agua un negocio para todos/as: Formación para periodistas africanos para que mejoren su cobertura de los temas del agua) PPIAF. Washington DC. Abril.

23. *PPIAF Activity Summary: Africa – Making water everybody's business: Training African journalists to improve reporting on water issues* (traducción no oficial: Resumen de actividad: África - Hacer del agua un negocio para todos/as: Formación para periodistas africanos para que mejoren su cobertura de los temas del agua). <http://wbln0018.worldbank.org/ppiaf/activity.nsf/7222a622d843d5a6852571ea00685a52/954c0cbd03688dbd852571ea0070b734?OpenDocument>.

24. [http://www.wdm.org.uk/resources/briefings/water/ppiafparaguayca_sestudy15052007.pdf].



Apoyo a las corporaciones nacionales

Las multinacionales privadas del agua activas y claves en el escenario internacional suelen venir de países ricos occidentales —Francia, Reino Unido, España, Alemania y Estados Unidos—, y los gobiernos donantes no se lo han pensado dos veces para promover en el extranjero industrias de sus propios países.

Por ejemplo, mientras que una parte del Gobierno del Reino Unido, el DfID, utiliza dinero de ayuda para financiar a consultores, otra parte del Gobierno del Reino Unido (llamado UK Trade and Investment o UKT&I [Inversión y Negocio del Reino Unido]) está utilizando el dinero de los contribuyentes para promover en el extranjero a consultores y empresas del Reino Unido. Como dice el UKT&I:

El Reino Unido tiene mucho conocimiento práctico y pericia que ofrecer en lo referente a la ampliación, mantenimiento y gestión de un sistema complejo de infraestructuras y, en especial, en lo referente a la participación del sector privado en este terreno... El futuro a largo plazo de estas compañías depende de forma crucial de sus operaciones de expansión mundial.²⁵

El trabajo del UKT&I en el sector recibe la información de una serie de agrupaciones privadas dirigidas por el sector. Los grupos ayudan a definir mercados prioritarios y actividades prioritarias para cada sector dentro de esos mercados. Para los servicios del agua, el presidente del grupo es Tony Allum, que es también presidente de Halcrow.

El último informe anual del UKT&I dice que un éxito corporativo conseguido con su ayuda fue un proyecto «de significativo valor» financiado por el Banco Mundial que ganó Halcrow.²⁶

25. [<http://www.tradepartners.gov.uk/infrastructure/profile/index/overview.shtml>]. Visto el 13 de enero 2005.

26. [https://www.uktradeinvest.gov.uk/ukti/fileDownload/SectorsAnnualReport_07FINAL.pdf?cid=404422]. Visto el 20 de agosto 2007.



Las conferencias que reciben el apoyo de los donantes pueden ser una oportunidad útil para que las compañías entren en los mercados. En febrero de 2007, la PPIAF ayudó a financiar un gran congreso: «Satisfacer las necesidades de la India con partenariados público-privados (PPP)». En el evento, Praful Patel, Vicepresidente del Banco Mundial para Asia meridional, dijo:

Los partenariados público-privados tienen que representar un papel mucho mayor para satisfacer las necesidades de infraestructura de la India del que han representado hasta la fecha... El Banco Mundial está dispuesto a ampliar su asistencia a la India para desarrollar y financiar partenariados público-privados, construyendo a partir de la experiencia aquí, así como de la de otros países que se han beneficiado de los bien diseñados y robustos programas PPP.²⁷

Antes de embarcarse en el esquema de privatización de agua en Tanzania, la compañía de agua del Reino Unido Biwater obtuvo una póliza de seguros del Departamento de Garantía de Crédito a la Exportación (Export Credit Guarantee Department), dentro del Gobierno del Reino Unido. La póliza la protegía contra riesgos políticos como la expropiación, la guerra y el incumplimiento de contrato, y es otro ejemplo de cómo los grandes donantes pueden prestar apoyo a compañías nacionales que trabajan en el extranjero reduciendo riesgos.²⁸

Resistencia a la privatización

Como se ha expuesto más arriba, ha habido una clara estrategia por parte de los donantes internacionales para promover la privatización del agua mediante la arquitectura de la ayuda global, y los países en desarrollo que han aceptado la ayuda y la reducción de la deuda se han puesto en una situación de presión para privatizar sus

27. [<http://www.ifc.org/ifcext/media.nsf/content/SelectedPressRelease?OpenDocument&UNID=AAC87DCE99AE50D18525727A0076F0AC>]. Visto el 29 de agosto 2007.

28. [http://www.ecgd.gov.uk/2003q2_web.pdf].



servicios de agua. La disminución de ayuda pública para servicios de infraestructuras ha alentado más a los países en desarrollo que buscan inversión para potenciar esos servicios a considerar el sector privado.

Como se ha detallado en otra parte de este libro, estos procesos de privatización pueden entonces quedar encerrados por acuerdos de comercio internacional, negociados o multilateral o bilateralmente. En la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios busca «bloquear» la participación extranjera y privada en servicios internos como el agua.

Mientras tanto, los tratados de inversión bilateral dan a las compañías privadas derechos y protección extra cuando operan en el extranjero. Ambos tipos de acuerdos refuerzan la privatización de servicios como el agua.

Pero, por supuesto, esta estrategia no ha sido implementada del todo con éxito. Los gobiernos de los países en desarrollo y la sociedad civil no han aceptado esta estrategia en silencio y, durante un cierto período, ha crecido una gran resistencia tanto contra la privatización del agua en sí en tanto que política, como contra la presión ejercida por los donantes para imponerla en los países pobres.

En Cochabamba, Bolivia, un consorcio privado internacional asumió en septiembre de 1999 la concesión de 40 años para gestionar los servicios de agua. Hubo un casi inmediato aumento en las tarifas del agua de hasta un 200%. Se combatieron con el ejército las manifestaciones masivas que se realizaron en respuesta al incremento de precios; se mató a una persona y varias fueron heridas. Se puso fin a la concesión en abril de 2000, y el agua volvió a manos públicas.²⁹ Mientras tanto, los servicios de agua en Malí, Guinea, Uganda, Tanzania y en partes de América Latina como la provincia de Buenos Aires han sido renacionalizados con buenos resultados.

29. Joy, C. y Hardstaff, P. (2005). *Dirty Aid, Dirty Water - The UK Government's push to privatise water and sanitation in poor countries* (traducción no oficial: Ayuda sucia, agua sucia – El impulso del Gobierno del Reino Unido a la privatización del agua y del saneamiento en los países pobres). Londres. Movimiento Mundial para el Desarrollo. Marzo.



Esta resistencia ha determinado la retórica de los donantes, a los que ha puesto en desventaja y ha exigido dar respuesta a las sonoras críticas que se les han hecho. Ahora su discurso consiste mucho en minimizar la condicionalidad y en enfatizar que el Estado tiene la titularidad de los planes y prácticas. Incluso se evita el propio discurso de la privatización y se prefieren términos como «partenariados público-privados» o «participación del sector privado». Mientras que podemos y deberíamos ser cínicos sobre el grado en el que estos cambios en el lenguaje realmente indican un cambio significativo en las políticas, ha habido algunos éxitos claros y concretos de campañas en estos últimos años.

En marzo de 2005, el Gobierno del Reino Unido anunció una nueva política que no adjuntaría condiciones perjudiciales para la política económica, como la privatización del agua, a la ayuda que da directamente a los gobiernos de los países pobres.³⁰ En septiembre de 2006, el Gobierno del Reino Unido retuvo temporalmente 50 millones de libras de su asignación anual más reciente al Banco Mundial, pendiente de la adecuada implementación de la revisión de condicionalidad del Banco.³¹ El Reino Unido también tiene una política de no condicionar la ayuda a la compra de servicios o productos del Reino Unido. Por fin, desde que la organización World Development Movement empezó su campaña de oposición al apoyo del DfID a la privatización del agua, ha habido un descenso apreciable en esa financiación. Todos estos acontecimientos son muy bienvenidos.

En Noruega, la coalición gubernamental de centro-izquierda que fue elegida en octubre de 2005 emitió la Declaración Soria Moria. En ella se incluía que «la ayuda noruega no debería ir a programas que contuvieran requisitos para la liberalización y la

30. DfID, *Foreign and Commonwealth Government and HM Treasury* (2005) (traducción no oficial: DfID, Gobierno de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth y Tesoro de Su Majestad). *Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality* (traducción no oficial: Partenariados para la reducción de la pobreza: Reconsiderar la condicionalidad). Departamento para el Desarrollo Internacional. Londres. Marzo.

31. DfID (2006). *Benn considers withholding £50 million from World Bank* (traducción no oficial: Benn se plantea retener GBP50 millones del Banco Mundial). Departamento para el Desarrollo Internacional. Londres. 14 septiembre. [<http://www.dfid.gov.uk/news/files/world-bank50.asp>].



privatización». ³² En febrero de 2007, Noruega anunció que ya no apoyaría a la PPIAF, y a eso le siguió una decisión similar por parte del Gobierno italiano.

A medida que los países pobres completen con éxito sus procesos de cancelación de deuda, se espera que, como resultado, su dependencia de los donantes internacionales se reduzca.

El «Consenso de Washington» perdura

Sin embargo, a pesar de estos importantes acontecimientos, las instituciones financieras internacionales siguen suponiendo una seria preocupación y siguen utilizando su poder político y económico para imponer la privatización del agua mediante sus programas de ayuda y cooperación.

En 2007 el Gobierno nepalés recibió una enorme presión del Banco Asiático de Desarrollo (BAD) para ofrecer un contrato de privatización de agua a una multinacional del Reino Unido. El nuevo ministro del Agua de Katmandú había expresado algunas dudas sobre el proceso de licitación del contrato, pero el BAD lo amenazó con retirarse si el contrato no se concedía. ³³ Al final se canceló el contrato, y ahora están en curso unas negociaciones entre el Gobierno y el BAD con la esperanza de que este último siga siendo financiador.

En Malawi, un nuevo proyecto del Banco Mundial de 50 millones de dólares hará inversiones importantes en el sector del agua de esta nación empobrecida. Sin embargo, escondida entre el papeleo del proyecto, en el sitio web del Banco Mundial, hay una 'cláusula' que exige una «revisión a medio plazo para incluir una decisión sobre el cambio a un contrato de arrendamiento (o similar)». ³⁴

32. Gobierno noruego (2005). *The Soria Moria Declaration – International Policies* (traducción no oficial: La Declaración Soria Moria – Políticas Internacionales). Visto el 2 de abril. [<http://www.arbeiderpartiet.no/index.gan?id=47619&subid=0>].

33. [<http://www.wdm.org.uk/news/severntrentwithdraw24052007.htm>].

34. [<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MALAWIEXTN/0,,contentMDK:21348010~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:355870,00.html>].



A partir de estos dos ejemplos contemporáneos, está claro que los principales desafíos siguen siendo convertir la ayuda y la mayor influencia de los donantes internacionales en fuerzas progresistas, que detengan la imposición de la privatización del agua en países pobres y que, en lugar de eso, hagan una contribución completamente positiva para combatir la crisis global del agua.

Conclusión

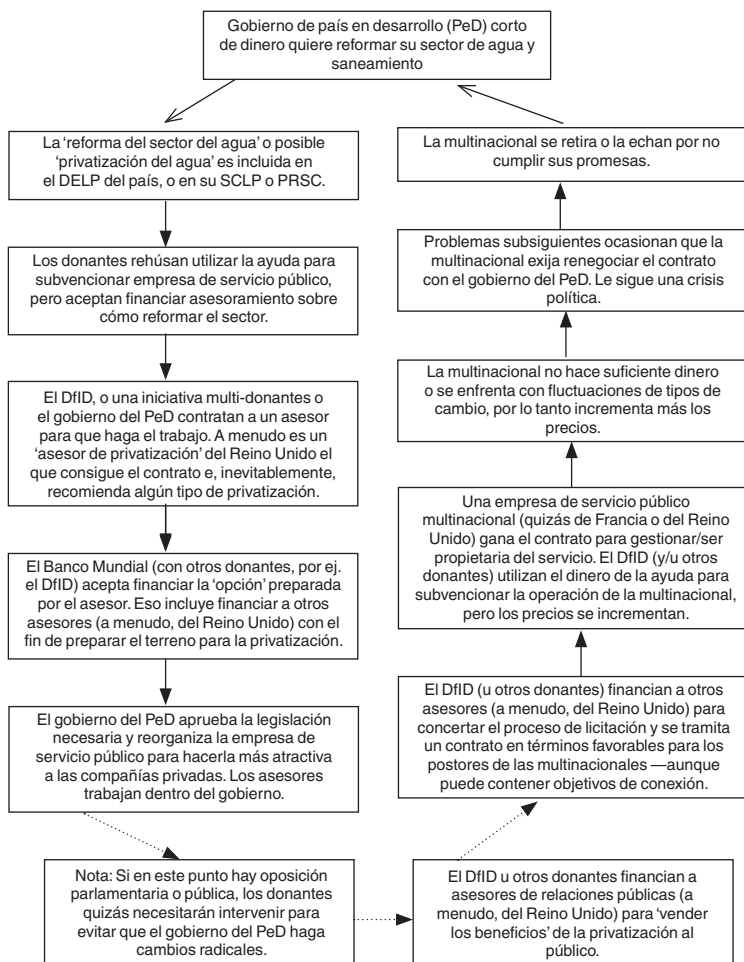
Tanto si es mediante condiciones directas adjuntas a la ayuda y a la reducción de la deuda, como mediante presión para controlar el gasto público y gestionar las deudas, recepción de asesoramiento financiado con ayuda y campañas de relaciones públicas pro privatización, o promoción de multinacionales de los países donantes, la arquitectura de la ayuda ha sido continuamente usada para promover la privatización del agua en los países pobres, a pesar de la falta de pruebas que muestren que beneficia a los pobres.

Las soluciones a la crisis global del agua requieren que la ayuda se use para construir empresas de servicios públicos que sean públicas y fuertes, eficientes, transparentes y participativas. Allí donde la ayuda y la reducción de la deuda se han utilizado para beneficiar directamente a las empresas públicas de servicios, como por ejemplo en Uganda, se han visto beneficios para los usuarios del agua por un mejor acceso al agua y un mayor número de conexiones.

Como me dijo recientemente un gestor público de agua en Brasil, «el sector público puede hacer todo lo que puede hacer el sector privado, y más»; por lo tanto, démosle todo nuestro apoyo.



UNA TIPOLOGÍA DEL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN



DELP = Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (*en inglés: PRSP = Poverty Reduction Strategy Paper*): Estrategias de las que el país es supuestamente el propietario, que están muy influidas por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial.

SCLP = Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (*en inglés: PRGF = Poverty Reduction and Growth Facility*): Préstamos del FMI con condiciones adjuntas.

PRSC = Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (*en inglés: PRSC = Poverty Reduction Support Credit*): Préstamos del Banco Mundial con condiciones adjuntas.

DfID = Departamento Británico para el Desarrollo Internacional (*en inglés: DfID = Department for International Development*)







IV. EL FRACASO DE LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA

Eloi Badia, Lluís Basteiro y Ana Gris*

Introducción

Desde los años ochenta, el problema del agua está en las agendas de desarrollo y, aún así, hoy en el mundo 1.100 millones de personas no tienen acceso al agua potable y 2.600 millones no disponen de sistemas de saneamiento, hecho que causa el 80% de las enfermedades y la muerte de 2,2 millones de personas cada año, la mayoría niños y niñas menores de 5 años. Mujeres y niñas a menudo emplean más de 5 horas diarias recorriendo entre 10 y 15 km para recoger agua, con los lógicos efectos sobre su escolarización. Y en cada trayecto transportan entre 20 y 15 litros de agua, muy por debajo de los 50 litros por persona y día que se considera una dotación mínimamente razonable. En definitiva, la falta de estos servicios básicos, agua y saneamiento, influyen decisivamente en otros procesos directamente relacionados con el desarrollo de las personas y las comunidades.

Pero aunque el Consejo de Derecho Económicos, Culturales y Sociales de Naciones Unidas (NN UU) declaró el agua como un derecho humano, como un factor indispensable para vivir dignamente y como una condición previa para la realización de otros derechos, en la Observación General nº15, y pese a que los gobiernos se comprometieron a reducir la falta de acceso al agua y al saneamiento con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), actualmente no sólo

* Ingeniería Sin Fronteras.



no hay progresos significativos, sino que el problema se agrava por la falta de voluntad política y, entre otros, por el proceso de mercantilización del agua. Un proceso impulsado por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) como receta para llegar a cumplir los ODM mediante procesos de privatización.

El proceso de mercantilización y privatización del agua¹

Tradicionalmente, tanto en el hemisferio norte como en el sur, el sector público ha administrado la mayor parte de los sistemas de suministro de agua del mundo. Actualmente, cerca del 90% de la gente que tiene acceso al servicio de agua lo recibe del sector público, y los recursos financieros para inversiones de agua y servicios de saneamiento se han conseguido por mecanismos públicos tradicionales de crédito e imposición fiscal, además del cobro de derechos a los usuarios.

No es hasta la década de los ochenta, en plena implantación del Consenso de Washington dirigido a reducir el gasto del sector público, que se comienza a gestar la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento, alcanzando un protagonismo notable a partir de 1990. Pese a todo, este protagonismo sería especialmente conflictivo en los países del sur, puesto que la actuación de las multinacionales se realizó atendiendo exclusivamente a los intereses comerciales y de generación de beneficios.

Este cambio de opción, del sector público hacia el sector privado, se cimentaba, entre otros, en los principios concretados en la Conferencia Internacional sobre el Agua de Dublín (1992), que establece específicamente que *el agua tiene un valor económico aplicable a todos sus usos, y por tanto debe ser reconocida como un bien económico*. El Banco Mundial (BM), los bancos regionales de desarrollo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Fondo

1. El término *privatización del agua* se refiere al proceso por el que las empresas privadas con fin de lucro asumen la responsabilidad de la gestión del servicio bajo diferentes formas; en cambio, por *mercantilización del recurso* entendemos el hecho que el agua cotice por su precio en el libre mercado, que se rige por la ley de la oferta y la demanda y, por tanto, exista la posibilidad de especulación.





Monetario Internacional (FMI),² asumieron inmediatamente este planteamiento, potenciando reformas en el sector del agua y otras políticas de carácter neoliberal, que iniciaban el proceso de privatización del agua en América Latina y Asia.

Una de estas políticas, quizás de las más decisivas, son los Programas de Ajuste Estructural (PAE), impulsados por el FMI, con el objetivo de reducir el gasto público e incrementar los ingresos que se dirigen a hacer efectivo el cobro de la deuda externa. Esto a menudo exige la venta de los operadores públicos; es decir, la promoción de la privatización del agua. Para valorar el impacto de estos PAE, sólo hay que tener presente que el 90% de los países con más de un 25% de población sin acceso al agua, son países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés). De hecho, en el 30% de los casos en que el FMI se dirige a un país para hacer sus *recomendaciones*, incluye condiciones dirigidas a alguna forma de privatización,³ aunque sea de forma sutil como exigiendo reformas de las leyes de agua nacionales, o forzando una descentralización de operadores estatales abierta a la intervención privada.

Pero el BM, el principal agente financiador para la mayoría de países empobrecidos, tampoco se queda atrás, y el año 2002, por ejemplo, condicionó más del 80% de sus créditos en el sector del agua a alguna forma de privatización.⁴ O el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en el período 1993-2005, condicionó el 66% de sus créditos en el sector agua a la promoción de la participación privada.⁵ Y esto por no hablar de los constantes esfuerzos que realiza la OMC para que el abastecimiento de agua se contemple como un servicio comercializable dentro del Acuerdo General de Comercio y

2. Para captar mejor el impacto del BM, el FMI y la OMC, consultar *The roles of the IMF, the World Bank, and the WTO in Liberalization and Privatization of the Water Services Sector*, Nancy Alexander, Citizens Network on Essential Services, 2005.

3. *IMF Forces Water Privatization on Poor Countries*, Sara Grusky, Globalization Challenge Initiative, 2001.

4. World Bank and Center for Public Integrity Analysis.

5. *Sedientos. El BID y las políticas sobre el agua*, Food and Water Watch, 2007.



Servicios, donde los intereses de las multinacionales quedan formal y efectivamente por encima de los intereses de los estados.⁶

Ante todo esto, y en contraposición con esta consideración del agua como un bien económico, numerosos movimientos sociales reivindicaron el acceso al agua como un derecho universal; posición que se vio reforzada el año 2002, cuando el Consejo Económico y Social de NU emitió la Observación General 15, donde se establece que:

[...] el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud... Se debe tratar como un bien social y cultural, y no como un bien fundamentalmente económico... El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. Es decir, el agua es un derecho y no una mercancía.

Pero ¿coincide todo el mundo en que el agua es un derecho, y no una mercancía? Entre los que no están de acuerdo, o como mínimo se expresan con matices, encontramos al Foro Mundial del Agua,⁷ que mantiene en la agenda, de forma permanente, la financiación privada para el desarrollo del sector agua.

Ya en el primer Foro Mundial del Agua de Marrakech (1997), la declaración ministerial resultante dejaba bien claro que *el agua es una necesidad básica*, dejándola al mismo nivel que el acceso a la energía, la comunicación o el transporte.⁸ En el tercer Foro, en Kioto

6. Para más información, *La inclusión del agua en el Acuerdo General de Comercio y Servicios*, Ingeniería sense Fronteres, Lluís Basteiro, capítulo V del presente libro.

7. Reuniones internacionales que se celebran cada tres años, destinadas a debatir las políticas relacionadas con el agua. Las organiza el denominado Consejo Mundial del Agua, un organismo en el que están integrados representantes de las principales multinacionales del sector, y que tiene el apoyo explícito del sistema de Naciones Unidas. Su actual presidente es Loïc Fuchon, director general de Aguas de Marsella (propiedad de Suez y Veolia-Vivendi). Obviamente, las políticas que se proponen en estos foros son las que se adecuan a los intereses de este sector social y empresarial, y desde los movimientos sociales se denuncia su falta de legitimidad.

8 De hecho, el BM aglutina bajo una misma dirección el agua, la energía y el transporte, y esta connotación de *necesidad* y no de *derecho*, justifica que no se priorice de forma absoluta el acceso al agua dentro de este organismo.



(2003), la situación todavía empeoraba cuando en la declaración final se definía el acceso al agua como una *driving force*, simplemente una fuerza motriz.

El Cuarto Foro Mundial de México (2006), la Unión Europea⁹ (UE) se hizo cargo de forma unilateral del borrador de la declaración final, delegando su redacción en un directivo de Ondeo-Suez y presidente de AquaFed,¹⁰ un reciente grupo de presión del sector del agua, mitad *lobby*, mitad *think-tank*, que actúa como una especie de patronal de las multinacionales del ramo. Con esta perspectiva, difícilmente dicho borrador podía recoger ninguna definición del agua como derecho básico y universal. Bolivia, Cuba, Venezuela y Uruguay impulsaron una enmienda dirigida hacia este reconocimiento, pero el anfitrión, México, argumentaba para cerrar el debate, que *esta enmienda era una obviedad, y que por tanto no hacía falta recogerla*; a pesar de que algunos países europeos hicieron el gesto de dar apoyo a la iniciativa, como Suecia o España, la UE cerró filas y la enmienda se paró. Una batalla perdida para muchos, pero un punto de inflexión para otros.

Uno de los aspectos que se aborda sistemáticamente en los Foros Mundiales del Agua, es la cuestión de la financiación necesaria para alcanzar los ODM. Antes de Kioto (2003), se le encargó a Michel Camdessus, ex-director del FMI y próximo a Suez, el correspondiente documento de estrategia: *Financiando el agua para todos*. Para su redacción, Michel Camdessus constituyó un equipo donde, entre otros, se integraba el presidente de AquaFed y todos los bancos regionales de desarrollo, fieles seguidores de la doctrina marcada por el BM. En este documento se apuesta por un protagonismo especial del sector privado, que debería alcanzar una cuota de mercado mínima del 15%. El *Informe Camdessus* plantea, entre otras cosas, la conveniencia de dar cobertura a las multinacionales, con diversas medidas destinadas a disminuir los

9. El interés de la UE queda claramente entendido por el hecho que 9 de las 10 multinacionales más potentes del sector son europeas.

10. El objetivo de AquaFed, creado el 2005, es *promover la participación del sector privado en la gestión del agua y el saneamiento... y representar los operadores privados a nivel internacional*.



riesgos que se han detectado en las inversiones del sector agua en los países empobrecidos;¹¹ en concreto, se habla de fijar las tasas de retorno, anclar las tarifas a monedas estables, garantizar la recuperación total de costes, potenciar las descentralizaciones que deben permitir identificar los mercados más rentables,¹² y sacralizar las nuevas formas de privatización en un momento en que este concepto se está viendo fuertemente devaluado por los recientes acontecimientos de América Latina: los partenariados público-privados (PPP), una interesante fórmula de colaboración, donde el sector público pone la infraestructura y la deuda, y los operadores privados la gestión y el beneficio.

¿A qué se debe este interés en promocionar el sector privado con ánimo de lucro en el sector del agua? Como ya hemos dicho, a inicios de los años ochenta se empieza a aplicar, como un rodillo, la doctrina que nace del Consenso de Washington, que en el sector del agua se resume perfectamente en los 4 puntos siguientes:¹³

- los recursos hídricos se deben asignar siguiendo principios de mercado;
- tal y como recoge la Declaración de Dublín, los servicios de agua y saneamiento se deben considerar como un bien económico;
- los usuarios de estos servicios son consumidores, y tienen derecho a este servicio en tanto que clientes;
- los servicios de agua y saneamiento deben ser suministrados por operadores privados, que siempre serán más eficientes que los operadores públicos; cuanto menor sea la regulación, más eficiente será un operador privado.

11. Un análisis de este informe se puede consultar en *Financing water for the world – an alternative to guaranteed profits* (2003), y en *Water Finance. A discusión note* (2004), ambos por David Hall, PSIRU, Universidad de Greenwich.

12. Por ejemplo, en el caso de operadores públicos estatales, esto significa deshacerse del compromiso de servir a zonas rurales, o a zonas periurbanas no rentables.

13. Esteban Castro, 2005.



Y, en este contexto ¿qué nos aporta un operador privado? Supuestamente, la introducción de un espacio para hacer negocio con el agua debía aportar toda una serie de beneficios:

- una eficiencia derivada de la competencia, con mejores recursos humano y una gran capacidad técnica y tecnológica;
- inversiones frescas, que deben redundar en una ampliación de las redes;
- tarifas mucho más ajustadas;
- una reducción de la carga sobre las finanzas públicas, puesto que el Estado ya no tendrá que soportar un servicio deficitario;
- finalmente, una gestión eficaz y transparente.

Obviamente, según las corrientes de pensamiento dominantes, los operadores públicos no pueden ofrecer el mismo grado de servicio, tal y como describe perfectamente el PPIAF,¹⁴ puesto que presentan los siguientes problemas:

- una ineficiencia derivada del monopolio, con recursos humanos poco capacitados y una base tecnológica obsoleta;
- falta de inversiones y mantenimientos deplorables;
- malas políticas tarifarias;
- déficit económico crónico;
- gestión burocratizada y corrupción generalizada.

El fracaso de la privatización del agua para alcanzar los ODM

Las anteriores precauciones y garantías propuestas por el *Panel Camdessus* no son arbitrarias, sino el resultado de la experiencia internacional adquirida por las multinacionales del agua ya que, pese a que inicialmente los riesgos se consideraron asumibles, la realidad ha demostrado que los beneficios obtenidos no se corres-

14. Otro *think-tank* nacido bajo el BM, y apadrinado por la UE. *New designs for water and sanitation transactions: making private sector participation work for the poor*, PPIAF, 2002.



ponden con las expectativas que se habían generado. Esto queda constatado, entre otros, por la evolución de la tipología de los contratos, de la concesión del sistema a los contratos BOT (*build-operate-transfer*) pasando por el arrendamiento y los contratos de gestión, que se han dirigido a minimizar las inversiones y, por tanto, los riesgos.

Si bien a lo largo de los años noventa hubo un crecimiento del modelo privatizador, a partir del año 2000, las multinacionales del agua experimentaron una creciente oposición a su actividad, y sufrieron la rescisión de varios contratos, con casos realmente significativos como Buenos Aires, Cochabamba, Manila o Jakarta. En la actualidad, las multinacionales prefieren centrar su actividad en China, en la propia UE y países vecinos, así como en el Oriente Medio y el norte de África, arrastrando también la financiación de las IFI hacia estas zonas, y reduciendo su presencia en los países de rentas más bajas, para limitar las pérdidas y riesgos. De hecho, hoy la política general de las multinacionales del sector agua se basa en reducir los niveles de endeudamiento vendiéndose los contratos no rentables, la reducción de costes, limitar las nuevas inversiones al resultado del *cash flow*, y reducir drásticamente la inversión en los países empobrecidos.¹⁵

Esta circunstancia, este fracaso del modelo privatizador, se ha puesto claramente de manifiesto en numerosos documentos, entre los que se puede citar el de la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo de 2004 sobre las repercusiones de las actividades de crédito de la Comunidad Europea a los países en desarrollo, donde se afirma que:

[...] una posición estricta en cuanto al desarrollo de la inversión privada... ha resultado ser particularmente ineficaz en el ámbito de los servicios básicos. El propio Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha concluido que las inversiones en el ámbito del agua y la electricidad se han ido retirando paulatinamente. De esta forma, se ha puesto de manifiesto que los ODM sólo se

15. *Water multinationals in retreat*, David Hall, PSIRU, Universidad de Greenwich.



alcanzarán si se encarga su consecución al sector público, y si a éste se le proporciona la dotación financiera necesaria.

Es evidente que esta contundente afirmación no se corresponde con los planteamientos ni las expectativas del *Informe Camdessus*, en cuanto a la importancia de la financiación privada para alcanzar los ODM, ya que esto implicaría que, cada día, entre 2006 y 2015, cerca de 270.000 personas deberían acceder a fuentes seguras de agua, y la inversión privada directa sólo ha extendido el servicio a 900 personas por día durante los últimos nueve años.¹⁶ Quizás deberíamos haber prestado más atención al director ejecutivo de Saur, la tercera multinacional del ramo: «que el sector privado ofrezca conexiones para todo el mundo... ¡no es una demanda realista!».

Ahora, después de más de 15 años de experiencias del sector privado como suministrador de agua y saneamiento en los países en desarrollo, tenemos suficientes pruebas empíricas para afirmar que el proceso de privatización ha resultado un fracaso. Lo que tenía que ser tarifas ajustadas e inversiones frescas, ha acabado siendo algo muy diferente:

- los operadores privados con ánimo de lucro no han demostrado ser más eficientes que los operadores público, más bien al contrario;¹⁷
- las inversiones se han quedado en promesas, muy por debajo de lo previsto, sin extensión de redes hacia zonas no rentables;
- tarifas más elevadas;¹⁸
- las empresas privadas de agua no han aportado nuevas fuente de financiación, y dependen fuertemente de las mismas fuentes de las que dispone el sector público; éste a menudo ha actuado como avalador de los préstamos, en directa aplicación del es-

16. *Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*, PSIRU y World Development Movement, 2006.

17. D. Hall y E. Lobbina efectúan una intensa compilación de informes y estudios que confirman esta sentencia. *The relative efficiency of public and private water sector*, PSIRU, Universidad de Greenwich, 2005

18. El propio PNUD, en su informe de 2006, estima que los operadores privados son, de media, cerca de un 20% más caros que los operadores públicos.



- quema de funcionamiento de los PPP, generándose un aumento de la carga sobre las finanzas públicas;
- casos de corrupción, tanto en la adjudicación de contratos como en la gestión de los sistemas: «las compañías transnacionales son tan propensas a pagar sobornos administrativos y tratar de cooptar el Estado como otras compañías, y las compañías transnacionales que tienen sedes en el extranjero, son más propensas que otras a pagar comisiones clandestinas para contratar con entidades públicas».¹⁹

En definitiva, la privatización del agua no ha proporcionado las inversiones prometidas y, lo peor de todo es que, al mismo tiempo que los donantes internacionales han fomentado el papel del sector privado como inversionista en los servicios del agua, han reducido sustancialmente sus propias inversiones en éstos; así como muchos países que, condicionados por las exigencias del FMI a reducir el gasto en el sector público, han disminuido las inversiones en infraestructuras, entre ellas las del agua. Estas reducciones, hechas por donantes y estados, han superado de largo las inversiones efectivas del sector privado.

Distintos informes²⁰ e investigaciones hechas para el *Economic Review* por el mismo Banco Mundial indican que la eficiencia de las empresas privadas no difiere significativamente de la del sector público.²¹ En referencia a la financiación, la realidad es que la administración privada del agua utiliza principalmente las mismas fuentes de financiación que el sector público: el excedente que produce el suministro de agua, la ayuda del gobierno nacional o de gobiernos extranjeros, préstamos de bancos de desarrollo; y préstamos y obligaciones de bancos comerciales.²²

19 Extraído de un informe para el BM *Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?* Hellman, Jones y Kaufmann, 2000.

20. *The relative efficiency of public and private water sector*, PSIRU, Universidad de Greenwich, 2005.

21. Estache, A. y Rossi, M. (2002), How different is the efficiency of public and private water companies in Asia? *The World Bank Economic Review Vol. 16 No. 1*. Oxford University Press. Oxford. Junio.

22. *Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*, PSIRU y World Development Movement, 2006.





El BM resumió este fracaso el año 2003, indicando que la falta de inversión a partir del año 2000 ha ido acompañada de:

Una reducción de las ambiciones de los inversores... un cambio en la opinión pública, ahora contraria al suministro privado de los servicios de infraestructura. El sentimiento de desilusión que reina ahora contrasta, mirando atrás, con las expectativas que nacieron del crecimiento espectacular de las infraestructuras privadas en los años noventa.²³

La privatización por regiones

Desde la década de los noventa, el sector privado ha abierto nuevos mercados y nuevos contratos. Para entender estos procesos de privatización primero debemos diferenciar entre los distintos tipos de contrato que existen:

- *Concesión*: mediante este tipo de contrato se otorga a una empresa privada la licencia de administrar el sistema de agua y cobrar a los clientes por el servicio con fines de lucro. La empresa privada es responsable de todas las inversiones, incluidas las nuevas tuberías y alcantarillas para unidades domésticas aún no conectadas a la red.
- *Arrendamiento*: este tipo de contrato establece que la compañía es responsable de administrar el sistema de distribución y de hacer las inversiones necesarias para reparar y renovar los activos existentes; pero la autoridad pública sigue asumiendo la responsabilidad de las nuevas inversiones.
- *Gestión*: el contrato de gestión deja en manos de la empresa privada la responsabilidad de administrar el servicio de agua, pero no de hacer ninguna parte de las inversiones, y generalmente tampoco de emplear al personal.

Si analizamos los contratos que se han realizado nos encontramos ante este panorama mundial.

23. Harris, C. (2003), *Private participation in infrastructure in developing countries: Trends, impacts and policy lessons*, C. Harris, documento de trabajo del BM N° 5.





África subsahariana

En África subsahariana vive el 25% de la gente que necesita conectarse al suministro de agua para cumplir los ODM, en esta región vemos como el 80% de los contratos de concesión y de arrendamiento se han suspendido antes de vencerse o han sido objeto de conflicto grave (relativo a los niveles de inversiones, entre las autoridades públicas y la empresa que explota el servicio).

Además, ha habido muy pocas concesiones y éstas siempre han sido inversiones inferiores a las previstas. Los contratos con mayor éxito han sido de arrendamiento, en los que han sido las autoridades públicas las responsables de las ampliaciones de la red.

Asia

En la región de Asia del Sur, incluidos India, Pakistán, Bangladesh y Sri Lanka, no ha habido ni un solo contrato de concesión o arrendamiento con el sector privado. En una zona donde vive el 23% de la población mundial, no se han hecho inversiones de empresas privadas de servicios de agua en ampliación de los sistemas de distribución.

En la región de Asia Oriental, ha habido en total 15 contratos de concesión. De éstos solamente existen fuera de China 6 concesiones de suministro de agua a zonas residenciales, cuatro de ellas en Yakarta y Manila. De las 6, una ha sido rescindida y tres tropiezan con graves problemas. En lo que hace referencia a China, hay poca información disponible sobre la marcha de las concesiones y, por consiguiente, no existe ningún estudio detallado de esos contratos.

América Latina

América Latina se convirtió en el centro de pruebas de la privatización. Si bien en otros continentes los procesos de privatización no tomaron tan protagonismo, en América Latina sucedió todo lo contrario. Esta circunstancia está motivada, fundamentalmente, por tres factores,²⁴ a los que se les podría añadir un componente de afinidad cultural, que no se da en Asia o África:

24. Budds, J.; McGranaham, G. (2003), *Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America*, International Institute for Environment and Development.



- la existencia de una voluminosa clase media, bastante atractiva para la inversión privada;
- numerosos operadores públicos, con pocos recursos y con niveles de endeudamiento importantes, que hacen que la alternativa privada sea fácilmente justificable;
- amplísima aplicación de las políticas neoliberales, por medio de PAE y créditos condicionados.²⁵

Además vemos una importante participación de empresas españolas, que se centraron en América para externalizarse. Actualmente, pocas concesiones privadas se mantienen vigentes bajo su forma original. En conclusión, cerca del 62% de los contratos privados que se iniciaron en los noventa se han visto modificados y/o cancelados por un motivo u otro, y de éstos, el 57% han acabado pasando, de nuevo, bajo el control del sector público, en el siguiente cuadro podemos ver estas cifras:

País	Total contratos multinacionales	Multinacionales españolas	Contratos que cesan -cambian	%	Retorno al sector público	%
Argentina	9	7	7	78%	6	86%
Bolivia	2	1	2	100%	2	100%
Brasil	7	4	4	57%	0	0%
Chile	10	7	7	70%	0	0%
Colombia	8	8	2	25%	1	50%
Ecuador	2	1	0	0%	-	-
Guayana	1	0	1	100%	1	100%
Perú	1	0	0	0%	-	-
Uruguay	2	2	2	0%	2	100%
Venezuela	3	3	3	100%	3	100%
Total	45	33	28	62%	16	57%

25. Casi todas las concesiones privadas en América Latina se financiaron, al menos en parte, con créditos multilaterales; incluso en algunos contratos, como Buenos Aires o La Paz, las instituciones financieras aparecen como partes interesadas o socios.



En 2007 existían sólo 17 contratos internacionales de los cuales en 14 existía participación de empresas españolas, es decir en más del 80% de los contratos existentes. Dos grupos españoles dominan hoy el panorama en la región: Aguas de Barcelona (AgBar) y Proactiva Medio Ambiente, ambas de capital francés. Pero incluso estas compañías están abandonando contratos: AgBar, por ejemplo, ha dejado sus contratos en Brasil, Uruguay y Argentina; y Proactiva Medio Ambiente ha perdido sus contratos en Argentina y Venezuela.²⁶ De hecho, no tienen planes de expansión en la región, y no hay previsión de que accedan a ningún contrato nuevo.

La experiencia de AgBar ha sido muy conflictiva, especialmente en Uruguay²⁷ y Argentina; en este último país, todas sus concesiones, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, han acabado con protestas sociales y demandas formuladas al CIADI contra el Estado. AgBar incluso se ha sacado de encima buena parte de sus concesiones en Chile, incluyendo el 49,9% de su participación estrella, Aguas Andinas, en Santiago de Chile; también ha tratado infructuosamente de venderse parte del su negocio en Cartagena de Indias.²⁸ Proactiva sólo mantiene actividad en Colombia y Brasil, pese a que está efectuando gestiones para vender la participación en la zona de Paraná, Brasil.

Pero hay más empresas españolas operando en Sudamérica. Una de ellas es la eléctrica vasca Iberdrola,²⁹ que después de ser

26. El contrato de Catamarca, en Argentina, está técnicamente rescindido, pero está prorrogado hasta la primavera de 2008; en Venezuela mantiene un contrato de mantenimiento de redes en algunos barrios de Caracas.

27. El año 2004, un referéndum popular selló una reforma constitucional dirigida a considerar el agua como un derecho básico universal. Como consecuencia, AgBar, Aguas de Bilbao e Iberdrola dejaron el país.

28. En este contrato se han detectado incumplimientos en relación a la inversión en los barrios más pobres. Ver *Cartagena: Joint Venture achievements but fears for the future*, Save the Children, 2003. *Efectos de la privatización de los servicios de agua en los niños y niñas colombianos*, CINDE y Save the Children, 2004. *Water and privatisation in Latin America*, 2002 y *Water privatisation and restructuring in Latin America*, D. Hall y E. Lobina, PSIRU, 2007.

29. Endesa, otra eléctrica, y también en Chile, compró una participación en Valparaíso, pero el año 2000 se la vendió a Anglian Water; también disponía de una concesión en Santiago, que acabó vendiendo a AgBar.





expulsada de Uruguay sólo mantiene una concesión en Puerto Mont, Chile, pese a los intentos de vender su participación a Thames Water o Anglian Water. Dos de los principales grupos constructores de España, Sacyr Vallehermoso y ACS, tienen contratos aislados: Sacyr, un par en Brasil, y ACS, de la mano de su filial Dragados, en Argentina.³⁰

Por otra parte, resulta curioso el caso de la empresa pública de Madrid, Canal Isabel II, que inicialmente de forma conjunta con la empresa privada valenciana TECVASA, y bajo el paraguas de Canal Extensia, tiene el control del operador colombiano AAA. Canal Extensia comenzó a operar en Colombia, a partir de la antigua concesión de AgBar en Barranquilla, y en el período 2000-2005 se extendió a las ciudades de Santa Marta, Soledad, Puerto Colombia, Sabanagrande y Santo Tomás, donde todavía mantiene los servicios de agua y saneamiento. También está ofreciendo los mismos servicios en Ecuador, con la concesión de Samborondón. Esta situación donde una empresa pública española actúa en Sudamérica como una empresa privada no es tan anómala, puesto que hay el precedente de la empresa pública Aguas de Bilbao, que tuvo que salir de forma abrupta de Uruguay y Argentina.³¹

Pero estos casos de empresa pública operando fuera de su país de origen como privada, no son los únicos en Sudamérica. Acea, el operador semi-privatizado de Roma, mantiene con problemas Aguas de Chillón, en Perú, junto a la constructora italiana Impregilo.

También resulta interesante constatar que la norteamericana Bechtel y la italiana Edison, las mismas constructoras que junto a la española Abengoa constituyeron la desagradable experiencia de Aguas del Tunari en Cochabamba, mantienen el contrato de Guayaquil bajo el paraguas de Interagua, pese a la creciente controversia.

30. El conglomerado ACS-Dragados-Urbaser conserva la explotación de Aguas de Misiones, pero por el camino se ha dejado un par de contratos en Argentina que han acabado en el CIADI después de una fuerte presión ciudadana: Tucumán y la provincia de Buenos Aires.

31. Aguas de Bilbao entró el año 1999 a Argentina, a través de la empresa Aguas del Gran Buenos Aires, junto a Dragados y la italiana Impregilo, y salió, con demanda al CIADI por medio, el año 2006. En Uruguay participaba en Uragua, pero salió el año 2005 después de la reforma constitucional.



A parte de todo esto, sólo queda remarcar la presencia de Marubeni, un grupo japonés, y de OTPP, un plan de pensiones canadiense, en Chile.³²

Como resultado de esta salida de multinacionales de Sudamérica, está apareciendo un cierto fenómeno de proliferación de empresas privadas sudamericanas. Ya hemos citado alguna, como la colombiana AAA, a pesar de que está controlada por la española Canal de Isabel II; pero estas empresas están surgiendo sobre todo en Argentina, Brasil y Chile. En algunos casos, como sucede con el Grupo Roggio, ya participaban en el contrato de Córdoba con Suez y AgBar, y después de la marcha de estas está manteniéndose en la ciudad, a pesar de la importante presión popular. O el grupo Fernández León – Hurtado Vicuña, socio de AgBar en un par de contratos en Chile.

Finalmente, en contadas ocasiones estas empresas sudamericanas están saltando los límites de sus países; sólo se tiene constancia de la argentina Latinaguas operando en Tumbes, Perú, junto a la peruana Concisa, y en Brasil, con un contrato de servicios técnicos al estado de Goiás,³³ de la chilena SEINCO operando Aguas de Cajamar en Brasil, y de las brasileñas semi-privatizadas COPASA (Minas Gerais) y SABESP (São Paulo) operando en Paraguay y Perú respectivamente.

La salida de las multinacionales de América Latina fue conflictiva y ha llevado, en muchos casos, a las multinacionales a dirigirse al Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). El CIADI, fue creado el año 1965, como organismo del BM presidido por éste, que juega un papel de tribunal internacional ilegítimo. Las multinacionales reclamaron al CIADI una compensación por la interrupción de los contratos (contratos que, en muchos casos, no se cumplieron), que llegó a un total de 3.300 millones de dólares. En el cuadro de la página siguiente se recoge esta realidad:

32. Concesiones compradas a otras empresas que también salían de la región: Thames Water y Anglian Waters.

33. Latinaguas ha ofertado en el concurso para la concesión de Piura-Paita, en Perú, y en octubre de 2006 estaba pre-calificada para ofertar por la concesión de Quito, pero la privatización de EMAAP se suspendió en marzo de 2007 después de la fuerte oposición pública.



País	Concesión	Demandantes	Reclamación	Resolución
			(millones de dólares)	
Argentina	Tucumán	Aguas del Aconquija (Vivendi)	375	105M \$
Argentina	Provincia de Buenos Aires	Azurix/Enron	400	165M \$ (apelado)
Argentina	Mendoza	Saur	300	Pendiente
Argentina	Mendoza	Azurix/Enron		Pendiente
Argentina	Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe (Suez y AgBar)	300	Pendiente
Argentina	Córdoba	Aguas Cordobesas (Suez y AgBar)	108	Pendiente i/o interrumpido
Argentina	Buenos Aires	Aguas Argentinas (Suez, AgBar y Vivendi)	1.700	Pendiente
Argentina	Provincia de Buenos Aires	AGBA (Impregilo, Dragados y Aguas de Bilbao)	100	Pendiente
Bolivia	Cochabamba	Aguas del Tunari (Bechtel, Abengoa y Edison)	50	2 bolivianos
Bolivia	La Paz / El Alto	Suez	Amenaza de demanda	
Uruguay	Maldonado	URAGUA (Aguas de Bilbao, BBK y Iberdrola)	Amenaza de demanda	

Aguas Argentinas: el caso de Suez y AgBar en Buenos Aires³⁴

Aguas Argentinas fue la pionera en la privatización del agua. El año 1993 se adjudicó la concesión de la ciudad de Buenos Aires a un consorcio formado por Suez, Vivendi, AgBar y Anglian Water, aunque Suez y AgBar controlaban el 65%. La concesión de agua y saneamiento comenzó en mayo de 1993 y beneficiaba a 10 millones de personas. En septiembre de 2005, sus accionistas privados deci-

34. Resumen extraído de *Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*, World Development Movement, 2006.





dieron poner fin al convenio que se debería haber prolongado por 18 años más, hasta 2023, ya que no se pudo llegar a un acuerdo con el gobierno sobre la revisión de las tarifas, después de la crisis financiera que sufrió Argentina en diciembre de 2001. Agbar ha interpuesto una demanda contra el Estado argentino en el CIADI, organismo judicial del BM que vela por los intereses de las compañías privadas inversoras. Algunos puntos negros de la experiencia son:

- **Incumplimiento de compromisos contractuales en términos de inversión.** De mayo de 1993 a diciembre de 1998, Aguas Argentinas había ejecutado sólo el 54% de las inversiones originalmente acordadas para ampliar la red de suministro de agua. De las inversiones originalmente acordadas para ampliar la red de alcantarillado, la compañía cumplió con un 43%. Incluso después de diversas renegociaciones de los hitos de inversión, Aguas Argentinas continuó incumpliendo sus compromisos. No realizó el 39% de las inversiones programadas para ampliar la red de suministro de agua ni el 60% de las inversiones proyectadas para ampliar la red de alcantarillado, uno de los motivos por los que el presidente Kirchner forzó la rescisión del contrato.
- **Incremento desproporcionado de tarifas.** La media de las tarifas de agua de Buenos Aires de mayo de 1993 a diciembre de 2001, aumentó un 88%, en comparación con el aumento del 7% del índice de precios al consumo.
- **Movimientos financieros gravosos.** Entre 1994 y 2001, se detectaron 3 préstamos del BM y el BID por una suma de 260 millones de dólares como moneda de cambio por el proceso privatizador. Además, Aguas Argentinas interpuso una demanda al CIADI por 1.700 millones de dólares.
- **Incumplimiento de la calidad.** Demanda del gobierno argentino por incumplimiento del límite de nitratos en el agua potable, así como desperfectos en obra civil causante de fugas y falta de presión sistemática en la red. Según el ministro de planificación, 43 de los 131 pozos de abastecimiento explotados mostraban niveles de nitratos (indicativo de contaminación fecal o de la industria agroalimentaria) superiores a los permitidos.





Alternativas al modelo de privatización

Teniendo en cuenta lo que se ha explicado anteriormente, cada vez hay más conciencia que los operadores públicos de agua, responsables de cerca del 95% del suministro de agua en todo el mundo, merecen toda la atención y apoyo. Una de las claves para mejorar la ampliación de las redes es comenzar a trabajar a partir de las empresas públicas, mejorando su funcionamiento, con ayuda política, técnica y económica, así como con reformas administrativas y el refuerzo de los organismos reguladores y los marcos normativos.

En los países del sur se ha puesto en marcha un amplio abanico de enfoques innovadores para reformar los sistemas públicos de suministro urbano.³⁵ En muchos casos, las reformas parten de la participación ciudadana y otras formas de democratización. Muchas veces, el objetivo es superar la burocracia, la corrupción y otros problemas que suelen encontrarse en la raíz del fracaso del servicio público, y garantizar el agua potable y asequible para todos y todas a través de empresas que sean verdaderamente públicas, no sólo por lo que se refiere a la titularidad, sino también a la participación.

En muchos casos, han salido nuevas formas de cooperación o de asociaciones locales entre operadores públicos de agua, comunidades, sindicatos y otros grupos clave. Además, cada vez se está prestando mayor atención a las asociaciones entre empresas públicas de agua. Estas asociaciones han propiciado el encuentro entre empresas públicas que funcionan bien y otras con peor rendimiento para compartir conocimientos y, de esta manera, mejorar la calidad de la empresa con más problemas.

Las asociaciones entre organismos públicos van ganando, poco a poco, un apoyo político de alto nivel. Así, se dio un importante paso adelante cuando la Comisión de las NN UU sobre el Desarrollo Sostenible (CDS-13), en su cumbre de 2005, incluyó las asociaciones entre organismos públicos en la lista de medidas que se deberían poner en práctica.

El gran desafío consiste ahora en traducir este apoyo de asociaciones entre organismos públicos en compromisos políticos y

35. Consultar el libro *Por un modelo público de agua: triunfos, luchas y sueños*, VV.AA, El Viejo Topo, 2005.



económicos concretos por parte, por ejemplo, de los donantes. Con esta finalidad, la Junta Asesora sobre Agua y Saneamiento de la ONU, mediante el Plan de Acción Hashimoto, dispone de un grupo de trabajo sobre asociaciones público-público (lo que generalmente se llama *PuPs*, del inglés *Public-public-partnership*) que está analizando las medidas prácticas para desarrollar asociaciones de este tipo como método para acelerar el avance hacia los ODM. En este contexto se ha impulsado la creación de la Alianza para los Partenariados Públicos del agua, conocida por sus siglas en inglés como WOPs, que cuelga de la agencia UN-Habitat.³⁶ Como primeras experiencias, se puede aportar la tarea efectuada por ASSEMAE en Brasil, la colaboración entre las empresas públicas de Huancayo, Perú, y ABSA, el nuevo operador público de la provincia de Buenos Aires, y entre OSE, el operador estatal de Uruguay, y la ciudad boliviana de Potosí. Sin embargo, a día de hoy, y aunque el WOP dice perseguir facilitar la interacción y el intercambio entre operadores de agua, no está permitiendo la implicación activa en el proceso de administradores de operadores públicos, que en definitiva deberían contribuir al diseño del proceso.

Conclusiones

Tal y como se ha mostrado en este estudio, actualmente muchas personas en el mundo no tienen un acceso seguro al agua potable y a un saneamiento básico; que este problema no es por falta del recurso, sino de voluntad política, que se están dando retrocesos y que, por tanto, es necesario conocer que políticas han impulsado hasta ahora los bancos de desarrollo y los principales organismos donante para reformularlas.

36. Sin embargo, también sobre esta nueva herramienta se ciernen las amenazas de siempre, y las multinacionales del sector están efectuando movimientos para cooptar al WOP: «...la cooperación entre operadores de agua, o WOPs, puede ser un mecanismo útil con el que ayudar al desarrollo de capacidades de los operadores públicos. Dada la preponderancia del sector público, es previsible que la mayoría de las colaboraciones resultantes serán entre operadores públicos. Sin embargo, no excluimos la participación de operadores privados, ONG o aquellos que sin ánimo de lucro puedan contribuir al funcionamiento de los operadores públicos».



Es vital que este cambio de enfoque comience por las organizaciones donantes y los gobiernos, que deben dejar de promover el mito de que el sector privado facilitará las nuevas conexiones necesarias para alcanzar los ODM, ya que la realidad ha sido otra: no se ha invertido lo necesario para llegar a cumplir los ODM y la inversión ha sido en su mayoría financiada mediante fondos públicos, no privados. El aporte real que ha hecho el sector privado para mejorar la falta de acceso al agua ha sido escaso. Se calcula que la privatización sólo ha realizado el 0,3% de las nuevas conexiones necesarias para alcanzar los Objetivos del Milenio. Unas 600.000 conexiones domiciliarias en África subsahariana y Asia, o lo que es lo mismo han dado servicio de agua a 3 millones de personas y el resto, hasta el 0,3% proviene de América Latina. Se han cubierto cerca de 5 millones personas de los 1.600 millones que se deberían cubrir para el 2015.

Además podemos constatar que la privatización no ha abordado las zonas que más necesitan en inversiones de agua. Geográficamente se ha concentrado en América Latina y Asia Oriental, dejando África Subsahariana y Asia del Sur con una actividad muy inferior, aunque cabe destacar que después del fracaso de la privatización en América Latina se están abriendo nuevos mercados en África y Asia. Y dentro de los países encontramos una fuerte participación en zonas urbanas con un olvido de ampliación de redes en los barrios periféricos y una nula participación en las zonas rurales.

Por todo ello, pensamos que las instituciones financieras internacionales y los gobiernos deben dejar de promocionar un sector que, al día de hoy, sólo se ha preocupado de hacer negocio con la crisis del agua. Pedimos una apuesta clara y firme por parte de los gobiernos para promover el derecho humano a un acceso universal del agua, y que sea la gestión pública, con participación y control social, la encargada de velar por el cumplimiento del derecho al agua.

Actualmente existen resultados satisfactorios en los modelos de gestión pública con participación ciudadana. Es necesario que se centre la atención en la mejora de estas dinámicas, ya que el agua no es una mercancía, el agua es un derecho humano; el agua es de todos y todas, y para todos y todas.





V. LA INCLUSIÓN DEL AGUA EN EL ACUERDO GENERAL DE COMERCIO DE SERVICIOS

Lluís Basteiro*

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es el organismo multilateral que vela por el establecimiento y el cumplimiento de las reglas del comercio internacional. Su principal objetivo es *ayudar a que las corrientes comerciales circulen con la máxima libertad posible*, eliminando las barreras que los estados han creado para proteger sus economías. Este libre comercio se aplica no sólo en el ámbito de las mercancías, sino también de los servicios, donde quedaría básicamente incluido el sector agua.

El año 2007 formaban la OMC 151 estados miembros, que efectúan más del 95% del comercio internacional. Hay, además, 30 países que han pedido el acceso,¹ así como diversos organismos internacionales observadores, entre los que encontramos las Naciones Unidas (NN UU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

El agua dentro del Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS)

El AGCS promueve la comercialización y liberalización de los servicios bajo sucesivas rondas de negociaciones multilaterales, y tiene

* Ingeniería Sin Fronteras.

1. Rusia, Irán o Ucrania forman parte del grupo de países que en la actualidad están negociando su entrada en la OMC. La lista completa de países miembros se puede encontrar en www.wto.org.



un carácter vinculante, lo que supone que cualquier país miembro que falle en sus obligaciones tomadas podrá ser sancionado.

El objetivo es abrir el sector servicios a la competencia internacional, permitiendo que las empresas transnacionales inviertan y hagan negocio en cualquier sector, en cualquier país, con la mínima regulación y control; una vez abiertos estos sectores, difícilmente puede haber una marcha atrás para volver a regular. Incluso la Comisión Europea ha llegado a declarar que «el AGCS no es sólo algo que existe entre Gobiernos; es principalmente una herramienta al servicio de los negocios».

La importancia del AGCS es muy relevante. De hecho, el sector servicios es grande, mucho más que otros sectores que están captando la atención de las cumbres de la OMC. El sector servicios representa el 60% de la producción mundial y el 20% del comercio (mientras que la agricultura supone el 7% del comercio); en la Unión Europea (UE), el sector servicios representa cerca del 70% del Producto Nacional Bruto, mientras que la agricultura, caballo de batalla en la última cumbre de Hong Kong (2005), sólo el 2%. De hecho, los servicios son el auténtico premio que buscaban los países enriquecidos en Hong Kong.

Bajo esta óptica, se entiende perfectamente que la UE esté dispuesta a sacrificar aspectos agrícolas a cambio de créditos en el sector servicios, muy especialmente por lo que hace referencia al agua; la UE, mediante su comisario de comercio, Peter Mandelson, está utilizando la apertura de los servicios como moneda de cambio para la reducción de los subsidios agrícolas y los recortes arancelarios, uno de los principales puntos de conflicto con el G20.²

El AGCS trata de «todo servicio de cualquier sector, exceptuando los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales», definiéndose estos últimos como «todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia». Esta definición, por su elevado grado de ambigüedad, ha levantado una discusión sobre qué servicios pueden ser abarcados o no por el AGCS, ya que en determinados sectores, tradicionalmente de ges-

2. Dentro de este grupo se integran estados tan relevantes como Brasil, India, Argentina, Cuba, Bolivia, Sudáfrica, México, Chile, Venezuela y China.



ción estatal, el suministro de servicios en condiciones comerciales y competitivas se ha introducido de forma parcial. Éste sería el caso del agua, especialmente en los sectores del abastecimiento (desde el ámbito domiciliario hasta la construcción de grandes presas) y del saneamiento y tratamiento de aguas residuales.

Pero el agua para uso doméstico sólo supone el 8% del total que se utiliza en el planeta. El 22% que se utiliza en actividades industriales (que pueden hacer un uso intensivo, como la generación de energía hidroeléctrica, o producir fenómenos de contaminación intensiva y extensiva del agua, como muchas actividades extractivas) y el 70% restante que se lleva la agricultura, el sector que consume más agua, se enmarcan dentro de la OMC en otras negociaciones fuera del AGCS. Además, hay que tener en cuenta que también fuera del AGCS quedan recogidos aspectos cruciales para el sector, como el agua embotellada, el transporte fluvial o la exportación de agua. Por tanto, no existe una sola relación entre acuerdos de libre comercio y agua, sino múltiples vinculaciones que se cruzan.

¿Pero es el agua realmente una mercancía? ¿Un servicio comercializable? ¿O se trata de un servicio básico, un derecho humano universal? Obviamente, la OMC ya ha escogido. El Clasificador Arancelario Armonizado del GATT³ incluye el agua como mercancía de una forma confusa: «otras aguas, incluso aguas naturales o artificiales minerales o aguas con gas que no contengan azúcar o otros edulcorantes; hielo y nieve». Parece que en un principio se refiere básicamente al agua embotellada; pero cuando se habla de hielo y nieve, la perspectiva se amplía bastante.

A pesar de todo, el comercio de agua embotellada es una de las industrias de mayor expansión. De un comercio anual de 900 millones de litros en los años setenta, a más de 25.000 en la actualidad. Y, por otra parte, el comercio internacional de agua en bloque está en sus inicios, y busca protegerse en el marco de los acuerdos de libre comercio.

3. GATT, acrónimo de General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles). Este organismo fue creado el año 1947 en Bretton Woods (juntamente con el BM y el FMI), y el año 1995 cedió el testigo a la OMC.



En cualquier caso, es amplísimo el abanico de declaraciones internacionales, la primera de ellas ya en el año 1948, que consideran el agua como un derecho fundamental para la vida y la salud, definiendo su carácter público. Pero la OMC, desligada del ordenamiento jurídico de las NN UU, no necesita reconocer los Derechos Humanos ni los pactos internacionales que protegen el agua como derecho, con todas las consecuencias que esto puede comportar.

El sector agua queda enmarcado principalmente en el sector de *servicios medioambientales*, uno de los 12 contemplados en el AGCS (telecomunicaciones, energía, educación, sanidad, transportes...). Estos 12 sectores se subdividen en 163 subsectores, sobre los que los países pueden «hacer ofertas y asumir compromisos»; entre estos sub-sectores se encuentra el saneamiento y tratamiento de aguas residuales, pero no lo que sería el abastecimiento de agua. La UE está presionando amparándose en el ambiguo sub-sector *otros servicios ambientales*, y con el argumento que la lista de servicios ha quedado anticuada, para introducir una nueva lista donde, ahora sí, aparezca el sub-sector *captación, tratamiento y distribución de agua*. De hecho, la UE ya se está dirigiendo al resto de miembros de la OMC con esta nueva lista de servicios.

Hay que tener en cuenta que las principales empresas de abastecimiento y saneamiento de agua son europeas.⁴ Bajo esta nueva perspectiva, el AGCS abriría la puerta de la distribución del agua a los gigantes del ramo, como Suez y Vivendi (el 70% del mercado mundial del agua). De hecho, a partir del año 2001, la Comisión Europea pidió consejo al Foro Europeo de los Servicios,⁵ un lobby creado por la UE con el objetivo específico de recibir las inquietudes del sector privado ante las negociaciones del AGCS. Dentro de este lobby, Suez, Vivendi y, en un primer momento, RWE,⁶ colaboraron el año 2002

4. De las 10 multinacionales más grandes en el sector del agua, 9 son europeas.

5. Creado el año 1999 por el comisario de comercio de la época, Leon Brittan.

6. RWE - Thames Water se ha ido desmarcando de este proceso. En el Foro Mundial del Agua en Kioto, año 2003, Thames Water anunció que dejó de dar apoyo a las negociaciones del AGCS; 2 años después, le pidió a la Comisión Europea que no incluyera el abastecimiento de agua o el tratamiento de aguas residuales en sus demandas para la próxima ronda negociadora del AGCS, ya que la empresa decía compartir y respetar las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil.





identificando las principales barreras al comercio (textualmente, la Comisión Europea «apreciaba mucho sus aportaciones para poder enfocar los esfuerzos negociadores de la UE en el área de los servicios ambientales», a la vez que les preguntaba, entre otras cuestiones, «si consideraban la universalidad del abastecimiento de agua como un problema»), participando en encuentros con delegados de la OMC de diferentes países,⁷ y preparando las solicitudes, muy agresivas, dirigidas a 72 países para que abriesen los respectivos mercados del suministro y tratamiento de agua en el marco del AGCS.⁸ En definitiva, la Comisión Europea «considera que, convenientemente gestionadas, las negociaciones del AGCS pueden contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el sector agua».⁹

Así pues, aunque el AGCS no significará la privatización automática de todos los servicios públicos, sí lleva a una liberalización progresiva que, en el caso del agua, puede conducir a una situación donde un Estado no pueda proteger su derecho a utilizar y regular los recursos hídricos. Y para captar mejor este riesgo, hay que entender con cierto detalle el funcionamiento del AGCS.

Funcionamiento del AGCS

El AGCS no es un acuerdo cerrado; más bien se trata de un marco jurídico en base al cual los países miembros de la OMC adoptan compromisos de liberalización de aquellos servicios que acuerdan liberalizar. De las normas que integran el AGCS, pendientes todavía de completar, destacan las siguientes por sus implicaciones en el campo del agua:

- *Principio de nación más favorecida y de tratamiento nacional:* un buen resumen sería que las empresas extranjeras presentes se be-

7. En Ginebra, julio de 2003.

8. La hipocresía toca su techo cuando, el año 2002, y fruto de la presión de diferentes colectivos, la UE renunció a establecer compromisos dentro del AGCS que comporten la liberalización de los sectores salud, educación y agua de los países miembros, pero mantuvo la demanda de compromisos en estos sectores al resto de países.

9. Carta de la Comisión Europea a Thames Water, marzo de 2005.



neficarán del mismo trato que reciben las empresas nacionales. Existen excepciones, pero sus condicionantes son muy ambiguas, lo que comporta cierta arbitrariedad en su interpretación. En definitiva, cuando un país empobrecido abra, por ejemplo, el mercado del tratamiento de las aguas residuales, sus empresas deberán competir con las europeas, mucho más potentes, en las mismas condiciones.

- *Principio de acceso a los mercados*: estipula la eliminación de aquellas barreras y regulaciones que dificulten la entrada de empresas de servicios extranjeras al mercado doméstico; las reglamentaciones nacionales no pueden bloquear los beneficios derivados del AGCS. Los proveedores de servicios pueden poner en cuestión determinadas normativas o regulaciones que consideren discriminatorias o que conformen barreras innecesarias al comercio de servicios. Es decir, el AGCS podría llegar a poner límites a las capacidades de un gobierno para regular la actividad y pautas de una empresa extranjera. Es cierto que se pueden aplicar excepciones a este principio, pero se han de especificar, como siempre, en el momento de la negociación y nunca después.
- Por lo que respecta al abastecimiento de agua, es de especial relevancia el principio por el cual no se puede limitar el valor de las transacciones, puesto que no permite fijar, por ejemplo, medidas dirigidas a preservar el volumen de las reservas hídricas, o a controlar un determinado caudal de extracción.
- Y si se habla de aguas residuales, toda normativa establecida por un estado (por ejemplo, con un cambio de gobierno posterior a un acuerdo en el marco del AGCS) para controlar determinadas concentraciones de sus efluentes sería sancionable dentro del AGCS si limita los beneficios de una empresa.
- *Subvenciones*: se considera que las subvenciones pueden tener un efecto distorsionador del comercio de servicios. Los miembros que se consideren desfavorecidos por una subvención de otro miembro podrán pedir que se revise esta situación. No se puede olvidar que el subsidio es una práctica relativamente extendida en el sector del abastecimiento de agua en los países empobrecidos, especialmente en el ámbito rural, así como ampliamente utilizado en los ámbitos urbanos (subsidios cruzados), donde los





barrios más ricos, con más consumo de agua, subsidian a menudo a los más pobres a través de las cuotas. Asimismo, el principio de trato nacional comportará que los proveedores extranjeros se puedan beneficiar de los regímenes de subvenciones.

- *Excepciones*: aunque el desarrollo de este artículo del AGCS es realmente difuso, hace referencia a aquellas medidas *necesarias para proteger la vida y la salud de las personas*. Éste es uno de los principales argumentos legales para aquellos que defienden que el agua queda fuera del AGCS.
- *Restricciones para proteger las balanzas de pagos*: para promover la participación de los países empobrecidos en las negociaciones del AGCS, se han flexibilizado las condiciones para que estos países puedan abrir sus servicios. Pero estas medidas, nuevamente ambiguas y más que discutibles, tienen un objetivo principal: que los países empobrecidos puedan *proteger* sus balanzas de pagos, un eufemismo que quiere decir mantener sus compromisos con el FMI y que, a menudo, promueve justamente la privatización de muchos servicios.

Mecanismos de negociación

Las actuales negociaciones del AGCS giran alrededor del principio del *compromiso*. Un gobierno solicita a otro gobierno que ponga un determinado sector de servicios bajo el AGCS, mientras que le ofrece sus propios servicios. En un principio, los países miembros de la OMC deciden los sectores de servicios que ponen a disposición del AGCS, con sus limitaciones y condicionantes. Así pues, una vez completadas las listas para cada país, se inician las negociaciones para cerrar el acuerdo en un determinado servicio.

Una vez finaliza la ronda de negociaciones, los países miembros presentan la lista de ofertas definitiva, que se adjuntan al AGCS y pasan a formar parte del acuerdo. En estas listas, los países miembros adoptan los compromisos específicos en referencia a diferentes sectores, especificando límites o compromisos.

Por este motivo, se considera que el AGCS es un acuerdo *flexible*. No obstante, esta flexibilidad es relativa; hay estrictas normas para sellar la liberalización. Cuando un gobierno pone un servicio bajo el AGCS, es muy difícil hacerse atrás, puesto que se incluye un elevado



grado de penalizaciones. Es cierto que se contempla la posibilidad de que un miembro retire compromisos de su lista, pero este proceso de modificación debe respetar unos requisitos:

- Los miembros no pueden retirar un compromiso hasta pasados tres años.
- La modificación se debe notificar con una antelación de tres meses.
- Los miembros afectados por la modificación, aunque sea en un futuro y en previsión de unos hipotéticos y más que discutibles beneficios, pueden pedir la negociación del caso. En caso que no se llegue a un acuerdo, el conflicto se lleva al Órgano de Solución de Diferencias, que tiene competencias sancionadoras y puede establecer compensaciones.

Así, en caso que el AGCS ya hubiese estado operativo, no hubiese sido posible que Tanzania echase Bewater después de dos años de pobre rendimiento, ni que Argentina hiciese lo mismo con Aguas de Barcelona, ni que el referéndum contra la privatización del agua hubiese sido vinculante para el gobierno de Uruguay, por poner sólo unos ejemplos; ante la ola de privatizaciones que están colapsando en el sector agua, será necesario estar alerta con lo que se discutirá en las próximas cumbres de la OMC.

¿Y qué se discutió en la 6ª Conferencia Ministerial de Hong Kong?

La Ronda AGCS2000 se inició en enero de 2000 y debía finalizar cinco años después, pero la dificultad de las negociaciones la empujó más allá de 2007. En julio de 2005, ningún país empobrecido había respondido a las demandas de la UE dentro del subsector *captación, tratamiento y distribución de agua para uso humano*. Incluso 45 países, todos ellos nuevamente países empobrecidos, todavía no habían presentado una primera lista de ofertas. Algunos de ellos han declarado que no piensan presentar su lista hasta que se produzcan movimientos sustanciales en agricultura. Según el Consejo de Comercio de Servicios de la OMC, la liberalización de servicios no está avanzando como se esperaba ya que, aparte de las 45 listas



ausentes, las que se han presentado son de baja calidad, es decir, contemplan compromisos de liberalización cargados de limitaciones y en sectores poco relevantes.

Para resolver estos problemas, la UE ha presionado para que se dé un cambio en las negociaciones del AGCS; la propuesta europea va dirigida a establecer cuotas de referencia, que garanticen un mínimo de calidad y cantidad de ofertas de liberalización, para presionar a los países reticentes a abrir sus servicios. Y para la UE, el agua es un sector de calidad; en el 66% de sus demandas ha incluido este sector. De hecho, una buena parte de los puntos de la propuesta de la UE han sido incluidos en la Declaración Final de Hong Kong.

Este cambio de metodología fue uno de los temas estelares en Hong Kong. Si se aplica la propuesta, afectará gravemente a la mayoría de países del Sur; dejando de banda que los países empobrecidos accedieron a la creación del AGCS con la condición que éste fuese flexible, su sector servicios, especialmente en el agua, es muy débil, incapaz de competir con el europeo.

A pesar de toda esta presión, la mayoría de países del Sur han mantenido en sus agendas los mecanismos de protección, que flexibilizarían la retirada de un compromiso de liberalización antes de un período determinado. Pero los países enriquecidos afirman que estos temas se deben tratar después de Hong Kong. Como ya se ha apuntado anteriormente, hay que estar muy atento en este aspecto, puesto que la ola liberalizadora del abastecimiento y saneamiento de agua (impulsada, por ejemplo, por el BM, que ha condicionado en esta línea el 30% de sus créditos en el sector del agua)¹⁰ está resultando muy poco exitosa, y en muchas ciudades de todo el planeta las grandes multinacionales del agua se están viendo empujadas a abandonar concesiones en pocos años.

Finalmente, la gran cuestión a resolver en Hong Kong: ¿resulta pertinente, o no, considerar el abastecimiento de agua como un servicio comercializable? Hoy por hoy, y por mucho que le desagrada a la UE, el agua no está incluida formalmente en el AGCS; pero se mantiene la fuerte presión para la reclasificación de los servicios medioambientales, de forma que la gestión del agua para uso domés-

10. El año 2002 este porcentaje subió hasta el 80%.



tico se convierta definitivamente en un nuevo subsector del AGCS.

Estaría bien que los países miembros de la UE siguieran el ejemplo de Noruega, que justo antes de la cumbre de Hong Kong retiró el agua de su lista de compromisos.¹¹ Y quizás lo podrían estar haciendo, puesto que parece ser que la presión ejercida a Bruselas por los movimientos sociales ha empezado a dar frutos, y en la última ronda de *compromisos* cerrada en febrero de 2007, la Comisión Europea ha retirado provisionalmente sus *demandas* en el sector del abastecimiento de agua potable, aunque mantiene aquellas hechas en el ámbito del tratamiento de las aguas residuales.¹²



11. Como antecedente, anteriormente los parlamentos alemán y belga se habían dirigido a sus gobiernos para que motivasen a la UE a retirar sus compromisos en el sector agua.

12. La declaración dice, textualmente, que la UE no está participando en ninguna solicitud dirigida... al agua.

