

Las empresas transnacionales y la prestación del servicio de agua

María de las Nieves Cenicacelaya

Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales

FCJyS - UNLP

Introducción.

El suministro domiciliario de agua y el saneamiento fueron objeto de la tendencia privatizadora que en las últimas décadas del siglo XX predominó en el mundo en sintonía con el auge de las doctrinas neoliberales defendidas a ultranza y promovidas por los organismos financieros internacionales (Petrella, 2002:79). Esa ola arrastró prácticamente a la totalidad de los servicios públicos –gas, electricidad, agua potable, telecomunicaciones, ferrocarriles, líneas aéreas, correo- que pasaron a ser gestionados por empresas privadas –en su mayoría, transnacionales- a quienes se les atribuía una mejor capacidad técnico-financiera para brindar estos servicios frente a la ineficacia de las administraciones estatales. Así ocurrió en lugares tan diversos como Bangladesh, Colombia, Costa de Marfil, Filipinas, Hungría, México, Nepal, Nigeria o Sri Lanka.

Al igual que otros países de la región, también Argentina tanto en el nivel federal cuanto local siguió esa perspectiva global la cual, a partir de sus negativos resultados y los esfuerzos de la ciudadanía por protegerlos bienes sociales comunes y defender sus derechos comienza a revertirse en los primeros años del nuevo siglo.

Naciones Unidas, las empresas transnacionales y el agua.

Uno de los órganos constituyentes de las Naciones Unidas, previsto en la Carta de San Francisco, es el Consejo Económico y Social (ECOSOC) el cual desde 1946 funciona como foro en el que se examinan y debaten las cuestiones económicas, sociales y ambientales del mundo y en el que se formulan recomendaciones de política en torno a las mismas. En 1974 el ECOSOC, mediante Resolución 1908 (LVII), creó el Centro de Empresas Transnacionales, organismo autónomo dentro de la Secretaría de la ONU, que funcionó como secretaría de la Comisión de Empresas Transnacionales, creada inmediatamente después por Resolución 1913 (LVII) y que estaba compuesta por cuarenta y ocho Estados Miembros y a la que se le dio, como tarea prioritaria, entre



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5° piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP @iriunlp

otras, investigar sobre las actividades de estas sociedades y elaborar un Código de Conducta sobre las mismas, el cual nunca se aprobó. En 1993, el Secretario General de la ONU decidió transformar aquel Centro de Empresas Transnacionales en una División de Sociedades Transnacionales y de Inversiones Internacionales en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), con sede en Ginebra. A su turno, en 1994, el ECOSOC decidió convertir la Comisión de Empresas Transnacionales en una Comisión del Consejo de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, teniendo en cuenta el “cambio de orientación” de la Comisión, consistente en haber abandonado los intentos de establecer un control social sobre las empresas transnacionales y ocuparse de la “contribución de las empresas transnacionales al crecimiento y al desarrollo”.

En 1990 aquella Comisión de Empresas Transnacionales, definió a las sociedades homónimas como empresas (privadas, públicas o mixtas) que se componen de entidades económicas que operan en dos o más países (sea cual sea su estructura jurídica y el sector de actividad), según un sistema de toma de decisiones (en uno o varios centros) que permite la elaboración de políticas coherentes y de una estrategia común, y en base a la cual están unidas por vínculos de propiedad u otros vínculos, de tal forma que una o varias de ellas puedan ejercer una influencia importante en las actividades de otras y, en especial, compartir con estas otras entidades informaciones, recursos y responsabilidades. Ellas actúan en diversos campos (la producción, los servicios, las finanzas, los medios de comunicación, la investigación básica y aplicada, la cultura, el ocio, etc.) de manera simultánea, sucesiva o alterna (Özden, 2004:8); controlan los recursos naturales del planeta, dictan su voluntad a los Estados más débiles y explotan a las poblaciones. Directa o indirectamente, muchas tienen una enorme responsabilidad en el deterioro del ambiente y en las sistemáticas violaciones de derechos humanos. Todas aprovechan las asimetrías entre los Estados, causadas por un desarrollo desigual, para aumentar sus beneficios y, al hacerlo, contribuyen al aumento de las desigualdades y de la degradación de las condiciones de vida de grandes porciones de la población. Su accionar no sólo afecta a los servicios públicos privatizados (agua, electricidad, transportes) sino que suele extenderse a sectores tan sensibles como la salud y la defensa (Özden, 2004:4). Muchos gobiernos del sur toleran en su territorio las violaciones de derechos fundamentales cometidas por estas sociedades con indiferencia y otros, simplemente no tienen los medios ni la capacidad para hacerles frente (Özden, 2004:18).

Por su parte, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, órgano subsidiario de la ex Comisión de Derechos Humanos - sustituida en todos sus mandatos, mecanismos, funciones y responsabilidades por el Consejo de Derechos Humanos, órgano subsidiario de la Asamblea General, mediante Resolución A/RES/60/251 del 15 de marzo de 2006- compuesta por veintiséis expertos con el mandato principal dirigir estudios sobre diversos temas y hacerle recomendaciones- creó en el año 1998 un Grupo de Trabajo sobre las sociedades transnacionales (Resolución sobre la “Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho al desarrollo, y los métodos de trabajo y las actividades de las empresas transnacionales”) que el 13 de agosto de 2003 adoptó un

documento titulado “Normas sobre la responsabilidad en materia de derechos humanos de las sociedades transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos”. Dichas normas -que podrían resultar muy útiles para proteger el derecho al agua en un escenario de generalizadas privatizaciones- subrayan, con razón, que la tarea de proteger y promover los derechos humanos corresponde en primer lugar a los Estados. No obstante, a las sociedades transnacionales les exige en su artículo 10 que “reconozcan y respeten las normas de derecho internacional aplicables, las disposiciones legislativas y reglamentarias así como las prácticas administrativas nacionales, el Estado de Derecho, el interés público, los objetivos de desarrollo, las políticas sociales, económicas y culturales, incluidas la transparencia, la responsabilidad y la prohibición de la corrupción, y la autoridad del país en el que operan”. A pesar de que su contenido es muy moderado, la resolución respectiva (auspiciada por Argentina, India, Nigeria, Reino Unido y Rusia) adoptada por cuarenta y nueve votos a favor, tuvo tres en contra (Estados Unidos, Australia y Sudáfrica) y una abstención (Burkina Faso). A su turno, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha advertido que “el hecho de reconocer los fracasos de algunas empresas de servicio público de abastecimiento no implica que el éxito requiera el suministro de agua por parte del sector privado. Algunas empresas de servicio público de abastecimiento de los países en desarrollo cumplen o sobrepasan los estándares operativos de las empresas privadas con mejor desempeño”. Este organismo de las Naciones Unidas cuya misión es contribuir a la mejora de la calidad de vida de las naciones, adicionalmente sostiene que lo realmente importante es asegurar un régimen jurídico diferencial y una autonomía financiera para evitar la interferencia política en la asignación de recursos; una formulación de políticas transparentes y participativas que fomenten la responsabilidad; la separación entre el proveedor del servicio y un ente regulador independiente que deberá establecer estándares de desempeño bien definidos y supervisar su aplicación; una financiación pública adecuada para la ampliación de la red y una estrategia nacional dirigida a garantizar el acceso al agua para todos (PNUD, 2006:88 – 91 y 100 – 101).

Más aún, según el Informe de 2002 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, al contrario de algunas ideas preconcebidas, las empresas públicas proporcionan aún los “mejores servicios de abastecimiento en agua y en saneamiento” mientras que las privadas, cuyo principal objetivo es obtener beneficios, no siempre invierten en las infraestructuras y en el mantenimiento de los sistemas de distribución, en detrimento del derecho al agua de los más desfavorecidos.

Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UNHCHR, por sus siglas en inglés) también en 2002, presentó, a pedido de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, un informe sobre las posibles consecuencias de la liberalización de los servicios públicos sobre el ejercicio de los derechos humanos. En el mismo se advierte que si bien la inversión privada extranjera puede contribuir a mejorar la prestación de algunos servicios, modernizando las infraestructuras nacionales e introduciendo nuevas tecnologías, si la reglamentación para proteger los derechos humanos no resulta suficiente y adecuada, puede ponerse en riesgo el acceso a los servicios básicos de los sectores sociales menos favorecidos. Por

ello es responsabilidad del Estado asegurar el acceso universal a los servicios esenciales (ACNUDH, 2002:20-21).

Casi en simultáneo, y en similar sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (órgano de dieciocho expertos independientes establecido el 28 de mayo de 1985 por Resolución 1985/17 del ECOSOC para supervisar el cumplimiento de las obligaciones estatales que emergen del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) a través de su Observación General No. 15, advertía en su párrafo 24 que cuando los servicios de suministro de agua sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Con el propósito de impedir esos abusos debe establecerse un sistema regulador eficaz que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.

Sin embargo, las grandes corporaciones del agua, difícilmente son sancionadas por suministrar agua de calidad inadecuada o por los excesivos y frecuentes aumentos tarifarios. Encima, los plazos de las concesiones suelen ser muy largos y los contratos de difícil rescisión, no obstante el incumplimiento de lo pactado. Es que, si bien no son muchas, son muy poderosas. Entre las más importantes se encuentran las francesas Veolia Environment –ex Vivendi- y Suez-Lyonnaise des Eaux (Ondeo), clasificadas en los puestos 51 y 99 respectivamente en el Global Fortune en 2001 (sobre 500 empresas “rankeadas”) que controlan aproximadamente el 70% del mercado mundial; la alemana RWE, en el puesto 53 de ese ranking, que compró a la británica Thames Water y la estadounidense American Water Works Co, que adquirió a Azurix. Así, cuando los gobiernos, presionados por una ciudadanía insatisfecha, han pretendido exigir las obligaciones contractuales –sobre todo las de ampliar las redes hacia los sectores más desfavorecidos- en muchos casos estas empresas han abandonado la prestación del servicio para presentar más tarde abultadas demandas de indemnización ante la instancia que “arbitra” las diferencias entre las sociedades transnacionales y los Estados: el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a las Inversiones (CIADI o ICTSD, por sus siglas en inglés) una poderosa estructura en el seno del Banco Mundial que fue instituida en 1965 en Washington por el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados.

Los organismos financieros internacionales y el agua.

La ausencia de organismos o programas específicos sobre el agua en el ámbito de las Naciones Unidas, tal vez pueda explicar por qué muchos de los encuentros internacionales sobre este recurso, posteriores a la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, no fueron organizados ni liderados por la ONU, aun cuando algunos de sus organismos hayan jugado un papel relevante.

En efecto, las decisiones acerca del agua fueron orientadas por la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo (Banco Europeo de Inversiones, Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Africano de Desarrollo y Banco Islámico de Desarrollo) que siempre han defendido la idea de que la forma de aumentar la disponibilidad de agua, es tratándola como un producto más del suelo y del subsuelo, que como el cobre, el oro o el petróleo, debe ser explorado y desarrollado por capitales privados que tengan el aliciente de la ganancia para animarse a invertir. Esta perspectiva fortaleció la idea de que el Estado fuese sistemáticamente sustituido por los mercados (Tauli Corpuz, 2007: 27).

Esas instituciones financieras internacionales, apoyando los procesos de privatización tan en auge, como decíamos, en la última década del siglo pasado, facilitaron créditos a las transnacionales del agua mientras se los negaban a las empresas públicas para su modernización (García, 2008: 82), lo que ha dado como resultado que las condiciones de suministro no hayan mejorado a pesar del disparatado incremento de las tarifas, provocando efectos devastadores sobre todo entre los sectores más desaventajados. Es que mientras la gestión de este vital elemento quede librada a las leyes del mercado es imposible asegurar ni su sustentabilidad ni su acceso universal (López Goldaracena, 2004:43).

En este sentido, cabe recordar que para los organismos internacionales de crédito y sus aliados, el agua es una mercancía sujeta a los vaivenes de la oferta y la demanda y que, por ende, tiene un precio que fija el mercado. También, que la idea de que el agua tiene un valor económico fue instalada en 1992 por la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente que se realizó entre el 26 y el 31 de enero de ese año en Dublín; una reunión técnica de quinientos expertos de cien países y representantes de organizaciones intergubernamentales y algunas ONG's que adoptó la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible en la cual se llamaba la atención sobre la necesidad de invertir las tendencias, entonces existentes, de consumo excesivo, contaminación y amenazas crecientes derivadas de las sequías y las inundaciones. El Informe de esta Conferencia formuló recomendaciones para que se adoptasen medidas a nivel local, nacional e internacional, bajo cuatro ideas rectoras que se conocen como los "Cuatro Principios de Dublín", el primero de los cuales postula que "El agua tiene un valor económico en todos sus usos y debe reconocerse como un bien económico..."

De esa forma -argumentan- se instaría a un uso racional del agua contribuyendo a disminuir el despilfarro actual de un recurso necesario, limitado, escaso e insustituible y, por ende, a su sostenibilidad. Pero hacer compatible este enfoque de racionalidad económica con un acceso universal al agua en cantidades y calidades adecuadas para llevar una vida digna, impone que el principio relativo a la recuperación de los costos debe aplicarse al uso del agua que vaya más allá de la satisfacción de las necesidades básicas, estableciendo tarifas diferenciadas y distinguiendo entre los diversos usos del recurso.

En este mismo sentido y en ese mismo año, en el párrafo 8 del Capítulo 18 de Agenda 21, producto de la ya aludida Cumbre de la Tierra, se explicitó que en el aprovechamiento y el uso de los recursos hídricos ha de darse prioridad a la satisfacción

de las necesidades básicas y a la protección de los ecosistemas, pero que, una vez satisfechas esas necesidades, los usuarios del agua tienen que pagar tarifas adecuadas. Una década más tarde, en el párrafo 26.b del Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, los gobiernos se comprometieron a emplear “todos los instrumentos normativos disponibles, incluida la reglamentación, la vigilancia, las medidas de carácter voluntario, los instrumentos del mercado y la informática, la ordenación del uso de la tierra y la recuperación de los costos de los servicios relacionados con el agua, sin que los objetivos de recuperación de los costos lleguen a impedir el acceso de los pobres al agua potable...” Ello porque, como deja en claro el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, más de 363 millones de personas sin agua limpia viven con menos de US\$ 1 al día y 729 millones viven con menos de US\$ 2 diarios. La pobreza establece, así, los límites naturales de las tarifas del agua. En América Latina, un sistema tarifario de recuperación total de los costos plantearía problemas de accesibilidad económica para uno de cada cinco hogares de la región y retrasaría inmediatamente los esfuerzos de reducción de la pobreza. Más aún, con la recuperación total de los costos del agua, la incidencia de la pobreza se incrementaría en alrededor del 1% en los países de medianos ingresos de América Latina y hasta el 2% en los países de bajos ingresos de la región (PNUD, 2006:97).

El Consejo Mundial del Agua y los Foros Mundiales del Agua

En 1996 el Banco Mundial creó el Consejo Mundial del Agua (WWC, por sus siglas en inglés), una entidad no gubernamental y sin fines de lucro con sede en Marsella, Francia, que se define como un “*think tank*” integrada por corporaciones mundiales del agua, agencias de las Naciones Unidas, organismos del agua de los gobiernos, instituciones financieras, ONG's, científicos, académicos y medios de comunicación, cuyo objetivo – proclaman- es crear conciencia en los más altos niveles de que el manejo del agua debe hacerse de manera sustentable. Sus cuatro áreas de prioridad son: 1. Agua, derechos humanos y política; 2. Agua, instituciones y capacidad financiera; 3. Servicios e infraestructura del agua; y 4. Agua y medio ambiente. Todo ello con el fin último – afirman- de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en relación al agua. En este sentido, recordemos que el 13 de setiembre de 2000, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, ciento cuarenta y siete Jefes de Estado y de Gobierno acordaron llevar adelante una serie de tareas destinadas a reforzar el compromiso frente a las poblaciones menos desarrolladas para liberarlas de las trabas de la pobreza extrema, el hambre, el analfabetismo y las enfermedades. Así fue aprobado un plan para un mundo mejor prometiéndose no escatimar esfuerzos en su materialización. Dicho compromiso se tradujo en una Declaración (A/RES/55/2) que se estructuró en ocho Objetivos con dieciocho metas, todos estrechamente relacionados y complementados entre sí, que deberían ser alcanzados, como fecha límite, en 2015. Una de las metas era “Reducir a la mitad, para el año 2015, y respecto de 1990, el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento”.

Pero más allá del discurso, la principal obra del WWC ha sido, cada tres años, en torno al 22 de marzo –Día Mundial del Agua- la organización de los Foros Mundiales del Agua (seis hasta la fecha). Estos Foros expresan la visión neoliberal en la materia (lo que implica que el agua siga siendo considerada una *commodity* sujeta a los vaivenes de la oferta y la demanda) que puede resumirse así: reducir el uso del agua en el sector agrícola, generalizando el uso de cultivos transgénicos bajo el supuesto de que serán menos demandantes de agua; reasignar el agua de los usos de menor valor (agricultura familiar) a los de mayor valor (agricultura en gran escala, industria y consumo urbano); convertir la inversión privada en la palanca principal para la resolución de los problemas de abastecimiento de agua y cobrar el costo total del agua (*full cost recovery*) en un contexto de privatización del recurso, para atraer inversionistas privados (Peña, 2005:224).

Si bien en estos Foros han participado múltiples interesados en el tema, los actores principales son, precisamente, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, las transnacionales del agua y las agencias donantes. Siendo ellos sus promotores resulta obvio que exista una clara disonancia entre su visión y la de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como las perspectivas de la sociedad civil, de los pequeños agricultores, de los pueblos originarios, de las mujeres; en suma, de quienes más gravemente padecen la crisis del agua. Sus informes han generado severas críticas, principalmente por parte de participantes (absolutamente minoritarios) de la sociedad civil, fundadas en que representan predominantemente opiniones e intereses de los países ricos y de la industria del agua. Esos sectores han hecho oír sus disidencias en “foros paralelos” que, actuando en simultáneo con los oficiales, han cuestionado los contenidos y objetivos de estos últimos.

El I Foro Mundial del Agua tuvo lugar en Marrakech, Marruecos, en 1997 y contó con quinientos participantes. En su Declaración se reconocieron las necesidades básicas del ser humano de tener acceso a agua limpia y al saneamiento y la urgente necesidad de mejorar la comprensión de los complejos factores políticos, económicos, legales, institucionales, sociales, financieros, educativos y ambientales que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar las políticas hídricas del nuevo milenio. También hizo un llamado a los gobiernos, organismos internacionales, ONG's y pueblos a trabajar coordinadamente para poner en práctica los Principios de la Conferencia de Dublín de 1992 y lograr así la sostenibilidad de las fuentes hídricas.

Durante el Segundo Foro Mundial del Agua, efectuado en La Haya, Países Bajos, en 2000, entre sus más de quince mil participantes, hubo una abrumadora presencia de representantes de la industria del agua y de los llamados especialistas en recursos hídricos. El enfoque predominante que subyace en los documentos que emanaron de dicho Foro es que el agua es un bien económico, y al no ponerle un precio que refleje su valor económico en sus diferentes usos alternativos, se promueve un uso indiscriminado y perjudicial para el ambiente, lo cual que resultará en una inadecuada distribución de la misma. El agua, en definitiva, se considera una mercancía que puede ser intercambiada y vendida (Tauli Corpuz, 2007:28). Si bien un reducido grupo de representantes de los pueblos originarios pudo participar en la sesión organizada a instancias de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, “El Agua

y los Pueblos Indígenas”, de todas formas, debido a la presión del Banco Mundial y de las grandes corporaciones del agua (García, 2008:94) no fue posible que se reconociese el acceso al agua como un derecho fundamental.

El Tercer Foro Mundial del Agua, desarrollado en Kyoto, Japón, en 2003 y que contó con cerca de veinticuatro mil participantes, buscó promover el diálogo y la interacción entre los diversos actores involucrados arribándose a nuevos compromisos para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua. En la Declaración final se reconoció que el agua no es sólo un elemento esencial para el desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental, sino que además es indispensable para eliminar la pobreza y el hambre y asegurar un nivel adecuado de salud y bienestar.

El Cuarto Foro Mundial del Agua, celebrado en México D.F. en 2006 y que contó con cerca de veinte mil participantes resultó, otra vez, enormemente desilusionador. No obstante que se reconoció que existe una crisis del recurso hídrico y que “el agua es garantía de vida para todos”, sus soluciones para abordar esa crisis siguieron situándose en el contexto del mercado. Dado que el acceso al agua, como un derecho humano fundamental, no fue específicamente reconocido, los Ministros de Bolivia, Cuba, Uruguay y Venezuela emitieron su propia “Declaración Complementaria” estableciendo precisamente que el acceso al agua constituye un derecho humano y además comprometiéndose a continuar realizando todas las gestiones en la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y en otros foros internacionales para que el aludido derecho sea debidamente reconocido y respetado.

El V Foro Mundial del Agua celebrado en 2009 en Estambul, Turquía, congregó a unas treinta y tres mil personas. Por él pasaron representantes y expertos de más de un centenar de países que debatieron durante una semana diferentes aspectos de la crisis que plantea la falta de acceso de millones de personas en todo el mundo al líquido vital para la subsistencia. Como suele ocurrir en estos grandes foros internacionales, terminó con un magro resultado en lo que realmente importaba, que es avanzar en una solución justa, razonable y sostenible para los casi dos mil millones de individuos que en distintas partes del planeta carecen o tienen enormes dificultades para conseguir un mínimo de agua potable. Veinticinco países firmaron una declaración en disidencia promovida por Bolivia para reafirmar el principio de que el acceso al agua potable y al saneamiento constituyen un “derecho humano básico”, y no una mera “necesidad humana” como afirma el texto oficial que impulsaron Estados Unidos, Francia, Brasil y Egipto, entre otros países. Esta declaración fue suscripta por los gobiernos de Bangladesh, Benín, Bolivia, Camerún, Cuba, Chad, Chile, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, España, Etiopía, Guatemala, Honduras, Marruecos, Namibia, Níger, Nigeria, Panamá, Paraguay, Senegal, Sri Lanka, Sudáfrica, Suiza, Uruguay y Venezuela. Algunos firmaron, además, una petición para que los próximos debates sobre el agua se realicen en el marco de las Naciones Unidas, donde se garantice un diálogo democrático y participativo.

En esta ocasión, como en los anteriores Foros, en paralelo a los encuentros oficiales se desarrolló un Foro Alternativo (Istanbul Alternative Water Forum) bajo el lema “¡Otra gestión del agua es posible!” (“Another Water Management is possible!”) cuya Declaración reafirma todos los principios y compromisos expresados anteriormente (defensa del agua como elemento básico para la vida en el planeta y como un derecho

humano fundamental e inalienable; solidaridad entre las generaciones presentes y futuras; rechazo a todas las formas de privatización pues la gestión del agua debe ser pública, social, cooperativa, participativa, justa y no comercial; gestión democrática y sustentable de los ecosistemas y preservación de la integridad del ciclo hidrológico a través de una protección y control adecuados de las cuencas hidrográficas) y exige a la Asamblea General de las Naciones Unidas que organice el próximo Foro, el cual “tendría una legitimidad muy superior a los actuales organizados por los intereses privados del Consejo Mundial del Agua”.

El VI Foro Mundial del Agua, el último, que se desarrolló en marzo de 2012 en Marsella –sede, como ya dijimos, del WWC- y que tuvo como lema el “Foro de las soluciones”, estuvo en manos de los mismos de siempre. Y la declaración ministerial no vinculante adoptada “por aclamación” por los participantes de las delegaciones de ciento treinta países presentes sólo señaló que es “la hora de buscar soluciones” a un problema crucial para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero limitándose a expresar que, tras la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas de 2010, los firmantes se comprometen a “acelerar la implementación de las obligaciones” al respecto, “mediante cualesquiera medios que resulten adecuados”. Se hace referencia así, a la Resolución propuesta por Bolivia y copatrocinada por otros treinta y tres Estados miembros de la Organización, adoptada por ciento veintidós votos a favor (entre ellos, Argentina), ninguno en contra y cuarenta y una abstenciones, por la Asamblea General de la ONU en su Plenario 64, Reunión 198, que declaró el 28 de julio de 2010 el acceso al agua potable y a los servicios sanitarios básicos como derechos humanos básicos y urgió a garantizar que los millones de personas que carecen de ello puedan ejercer esos derechos.

Las transnacionales del agua y las privatizaciones en América Latina.

No obstante que la mayoría de las privatizaciones a favor de las empresas transnacionales del agua se han dado, a su interés, en grandes núcleos urbanos dado que son mercados altamente rentables, han sido numerosas las experiencias de sus fracasos en el mundo.

Tal vez el caso más emblemático sea el de Cochabamba, Bolivia, donde se desataría una protesta masiva de la población que se conoció en todo el planeta como la “guerra del agua”.

En 1998, el Banco Mundial se había negado a otorgar un préstamo de US\$25 millones al gobierno boliviano a menos que éste vendiera su sistema de suministro público de agua en esa ciudad de 500.000 habitantes al sector privado y que los costos fueran imputados a los consumidores. Las autoridades, tras un procedimiento jurídico inusitado (licitación pública con cláusula de confidencialidad) en 1999 le otorgaron la concesión al único oferente, Aguas del Tunari, una filial del conglomerado norteamericano Bechtel, que debía emprender un enorme proyecto para suministrar no sólo agua sino también energía hidroeléctrica y riego durante cuarenta años. Casi en

simultáneo se aprobó la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, marco jurídico que les otorgó el derecho de recuperación de costos a las empresas privadas. Y aunque éstas habían asegurado que las tarifas aumentarían “sólo en un 35%, en realidad se duplicaron o triplicaron, de manera que llegaron a alcanzar hasta a una cuarta parte de los ingresos mensuales promedio de una familia a comienzos del 2000 (PNUD, 2008:3). Al respecto, debemos tener presente que en el párrafo 44 de Observación General No. 15, “El derecho al agua”, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre las violaciones a la obligación de respetar el derecho al agua en que puede incurrir un Estado, se incluyen los aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio y la interrupción o desconexión arbitraria o injustificada de los servicios o instalaciones.

Como consecuencia de lo anterior, se produjeron protestas masivas que pronto se intensificaron ya que ni el gobierno ni Aguas del Tunari tomaron medidas adecuadas para atender las inquietudes de los usuarios. Un masivo movimiento de trabajadores y campesinos creó la Coordinadora de Defensa del Agua y de la Vida –“la Coordinadora”– para “desprivatizar” el sistema de suministro de agua local. Decenas de miles de manifestantes tomaron las calles de Cochabamba para expresar su descontento por el aumento de las tarifas y los consecuentes cortes del suministro en una huelga general que paralizó totalmente a la ciudad. La confrontación con la policía y las fuerzas militares provocaron una muerte, docenas de heridos y centenares de arrestados. Sin embargo, las manifestaciones continuaron hasta que en abril del 2000 el gobierno dejó sin efecto la concesión, liberó a los manifestantes detenidos y derogó la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario mientras los directores de Aguas del Tunari y de Bechtel abandonaban Bolivia dejando detrás de ellos una empresa desmantelada y endeudada (Public Citizen, 2003:5). El 25 de febrero del 2002 registraban una demanda ante el CIADI contra Bolivia (Aguas del Tunari SA c/ República de Bolivia -ICSID Case ARB/02/3) en concepto de indemnización por unos US\$25 millones.

Recordemos que los Estados no dirimen sus controversias con las sociedades transnacionales ante sus propios tribunales sino ante ese poderoso aliado de estas empresas (Özden, 2004:32) las que tienen acceso directo a los directivos de los organismos financieros internacionales (García, 2008:65). Más aún, éstos últimos las han favorecido no sólo facilitándoles créditos para hacerse de empresas públicas como ya apuntamos sino, adicionalmente, estableciendo entre sus condiciones crediticias para los Estados la apertura de los servicios de suministro de agua al sector privado. Prueba de ello es que de los cuarenta préstamos que el FMI, a través de la Corporación Financiera Internacional, otorgó en el año 2000, doce incluían el requisito de que se privatizara total o parcialmente el suministro de agua (Shiva, 2003:102).

Otro caso relevante es el del Uruguay. En este país las privatizaciones comenzaron en el Departamento de Maldonado, en primer lugar con la compañía Aguas de la Costa (subsidiaria de Suez-Lyonnesse des Aux) seguida luego por Uruguay (subsidiaria de la española Aguas de Bilbao). Como ha sucedido en la mayoría de los casos, estas privatizaciones tuvieron consecuencias negativas: amplios sectores de la población no podían acceder al agua potable por no poder pagar los costos del servicio, el que disminuyó considerablemente su calidad en comparación al ofrecido por la compañía

estatal, Obras Sanitarias del Estado (OSE). Las condiciones de prestación eran de tan baja calidad que los organismos de control en esa materia hasta recomendaron no consumir el agua porque no se conformaba con los estándares mínimos.

Cuando luego se conoce que el gobierno ha firmado una carta de intención con el Fondo Monetario Internacional por la cual el primero se comprometía a ampliar la privatización de los servicios de agua potable y de saneamiento al país entero, que, además, por primera vez, incluía a las “reservas minerales”-dentro de las cuales se encuentran, por ley, las de agua o acuíferos- como garantía de pago de la deuda externa que el gobierno uruguayo tenía con el FMI, un amplio grupo de organizaciones sociales y políticas que se oponían a un concepto mercantilista del agua, puso en marcha uno de los instrumentos de democracia semi directa previsto en el Artículo 331.A de la Constitución oriental: la iniciativa popular constitucional.

Una treintena de asociaciones de vecinos, partidos políticos, organizaciones sindicales, estudiantiles y ambientalistas conformaron en el 2002 la Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) con el objetivo de promover una reforma constitucional para que el agua permaneciera en manos del Estado por tratarse de “un derecho humano fundamental” y un “servicio social” y cuyo espíritu era frenar “el uso indiscriminado de un recurso que es de todos y que no debe ser tratado como una mercancía” (Alfano, 2004:1).

Las compañías privadas del agua y otras relacionadas así como los sectores empresarios más conservadores (propietarios de tierras, forestación y arroz) realizaron una fuerte campaña contra la reforma constitucional. A su vez, el FMI llevó a cabo una discusión pública con la CNDAV, negando cualquier imposición al gobierno del Uruguay y rechazando la responsabilidad atribuida al contenido de la carta de intención del 2002. No obstante, el trabajo de los promotores, quienes supieron transmitir el espíritu y el contenido de las normas propuestas, permitió, primero que se consignaran ante la Corte Nacional Electoral, más de doscientas ochenta y dos mil firmas de adhesión al proyecto y luego, un masivo triunfo de la iniciativa popular. En efecto, el 31 de octubre del 2004 se imponía por el 64,61% de los votos emitidos la boleta del “SI” a la incorporación en el supremo nivel normativo (Artículo 47) del acceso al agua potable y el acceso al saneamiento como derechos humanos fundamentales; que el servicio sanitario sería provisto en el futuro exclusivamente por “agentes estatales” y que primaría el uso del recurso como bien social por sobre cualquier interés económico particular.

Cuatro días más tarde, Uruguay interpretaba que el voto de la ciudadanía provocaba “*ipso jure* el decaimiento del contrato” y anunciaba que se iría del país previo “un ordenado traspaso del servicio” al Estado,¹ lo que efectivamente se concretizaba al año siguiente.² Vale aclarar que, también por la iniciativa ciudadana, se dispuso en las Disposiciones Transitorias y Especiales de la Constitución que “la reparación que correspondiere, por la entrada en vigencia de esta reforma, no generará indemnización por lucro cesante, reembolsándose únicamente las inversiones no amortizadas”.

¹Clarín, Buenos Aires, 5 de noviembre de 2004.

²El País, Montevideo, 9 de octubre de 2005.

Las transnacionales del agua y las privatizaciones en Argentina

Durante el último tramo del siglo XX también Argentina se embarcó en el modelo global de privatización de los servicios públicos que, como ya se apuntó, era impulsado desde los organismos internacionales de crédito que otorgaron apoyo financiero *ad hoc*, pre y posprivatización (Muñoz, 2004:75), y que en el ámbito federal estuvo enmarcado por las leyes 23.696, de Reforma del Estado y 23.697, de Emergencia Económica, imitadas por las provincias. Ello implicaba, entre otras características, que el Estado asumía un nuevo rol, como regulador, planificador y promotor de las inversiones privadas en materia de servicios públicos; y que se diferenciaban, a partir de entonces, la prestación del servicio y su control, hasta ese momento, ejercidos por un mismo ente, Obras Sanitarias de la Nación (o sus similares en las provincias) para los servicios de suministro de agua potable y cloacas (Iza y Rovere, 2006:48). A partir de entonces, se adoptaría el modelo de “agencia” ampliamente auspiciado por los organismos internacionales de crédito (Morales Lamberti, 2009:190).

En 1989 durante la Presidencia de Carlos Menem, la empresa nacional primero fue intervenida mediante el Decreto 252/1989 y luego declarada sujeta a privatización a través de la Ley 23.696. Al año siguiente se dispuso la concesión de los servicios de distribución y comercialización prestados por la entidad. Luego, como resultado del llamado a licitación pública internacional, se aprobaron la adjudicación de la concesión de los servicios de provisión de agua potable y desagües cloacales hasta entonces prestados por la OSN a favor del consorcio Aguas Argentinas SA (en formación). La concesión de los servicios se otorgó por el plazo de treinta años y operó a partir del 10 de mayo de 1993 al oferente, constituido por las francesas Lyonnaise des Eaux-Dumez (39,9%) y Compagnie Generale des Eaux-Vivendi (7,6%), la española Sociedad General Aguas de Barcelona (25%), la británica Anglian Water (4,2%), el Banco de Galicia y Buenos Aires SA (8,3%), el Programa de Propiedad Participada (trabajadores de la empresa, 10%) y la Corporación Financiera Internacional (5%) por la capitalización de un préstamo otorgado por el Banco Mundial de quien depende. Su ámbito territorial sería la Capital Federal y diecisiete partidos del conurbano bonaerense.

El contrato contenía compromisos de inversión por aproximadamente US\$ 4.000 millones, metas explícitas de cobertura y calidad del servicio y mecanismos de revisiones tarifarias ordinarias quinquenales, así como otras extraordinarias por incremento de costos. Sin embargo, apenas transcurridos pocos meses de iniciada la concesión, la empresa concesionaria solicitó por primera vez, una “revisión extraordinaria” de las tarifas, aduciendo pérdidas operativas no previstas. Sin embargo, desde entonces, hubo diversas renegociaciones contractuales todas las cuales tuvieron como denominador común el incremento real de las tarifas, en particular para los sectores de más bajos ingresos, dada la creciente incorporación de cargos fijos sobre la tarifa básica (sin consideración respecto al tipo de usuario, zona de residencia, metros cuadrados totales y construidos o antigüedad de la vivienda), la condonación de multas e incumplimientos en materia de metas de expansión y de inversiones y la reprogramación –en rigor, la

postergación— de determinadas obras. A ello se sumó la introducción de cambios sustantivos en la regulación tarifaria a fin de garantizarle a la concesionaria un piso —muy elevado— de la tasa de retorno, trasladando todo tipo de riesgo empresario a los usuarios del servicio. Así, desde mayo de 1993 y hasta enero de 2002 la tarifa media del servicio se incrementó un 88% (mientras los precios minoristas habían aumentado un 7%); peor aún, la tarifa mínima tuvo un aumento del 200%.

Después de la salida de convertibilidad en 2002 y durante el proceso de renegociación de los contratos con las empresas privadas regido por la Ley 25.561, Aguas Argentinas SA mostró claramente su falta de disposición a renunciar a los exorbitantes privilegios que había ostentado. En mayo de 2004 se firmó un Acta-Acuerdo que contempló el mantenimiento de las tarifas vigentes, el compromiso empresario de suspender una demanda ante el CIADI por US\$ 1.800 millones (Aguas Argentinas SA, Suez —Francia-, Vivendi Universal SA —Francia- y Sociedad General de Aguas de Barcelona SA —España- c/ República Argentina -ICSID Case ARB/03/19-), la suspensión de la ejecución de las multas a la empresa por más de \$ 60 millones y la realización de un plan de obras por \$ 240 millones. Pero cinco meses más tarde, casi provocativamente, la empresa pidió una nueva “recomposición del equilibrio económico financiero” que el gobierno consideró inadmisibles.

El 22 de marzo de 2006 el gobierno mediante el Decreto 303/06 rescindió, por “culpa del concesionario” el contrato de concesión de Aguas Argentinas SA, reasumiendo el Estado argentino transitoriamente la operación y la prestación del servicio. Entre otras razones de dicha rescisión, se invocaron: que la concesionaria priorizó su interés económico proveyendo servicios en áreas rentables, dejando a los sectores más humildes desprovistos de agua; que existían elevadísimos niveles de nitrato en el agua proveída, superando lo permitido; y que se incumplió el contrato en relación a la presión del agua. El mismo día se dispuso por Decreto 304/2006 la constitución de la sociedad “Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima” (AySA), en la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios bajo el régimen de la Ley 19550, de sociedades comerciales, con un 90% de capital del Estado Nacional y un 10% de los trabajadores a través del Programa de Propiedad Participada, lo que fue ratificado posteriormente por el Congreso Nacional mediante la Ley 26.100.

La oleada privatizadora de la década de 1990 también arrastró a varias provincias a entregar el servicio de agua y saneamiento al capital privado, nacional o extranjero. Corrientes fue la primera en transferir su empresa a Aguas de Corrientes SA, en 1991. Le siguió la provincia de Buenos Aires, que concesionó el agua, por sectores, a Sudamericana de Aguas en 1992, Aguas de Balcarce en 1994, Aguas de Laprida en 1996, Aguas de la Costa y Aguas de Campana en 1998, Azurix Buenos Aires en 1999 y Aguas del Gran Buenos Aires en 2000. Los concesionarios Aguas de Formosa, Aguas del Aconquija (Tucumán) y Aguas de Santa Fe empezaron a operar en 1995; Aguas de Santiago en 1997, Obras Sanitarias de Mendoza y Aguas de Salta en 1998; Aguas de Misiones en 1999; y Aguas del Valle (Catamarca) en el 2000.

En el 2001 coexistían más de mil setecientas operadoras en la Argentina. En las zonas más alejadas, las cooperativas, uniones vecinales y municipios se hicieron cargo

del servicio; mientras que veintidós empresas privadas, mayoritariamente en manos de trasnacionales, eran responsables de la provisión de agua a casi el 60% de la población del país. Después de la salida de la convertibilidad, a medida que se avanzó con la renegociación de los contratos, varios operadores privados del sector fueron desplazados. En algunos casos, las empresas fueron re-estatizadas y en otros, fueron vendidas total o parcialmente al capital privado local o extranjero. Consecuencia de ello, aún quedan pendientes diversas demandas ante el CIADI: Aguas Provinciales de Santa Fe SA (APSF), Suez (Francia), Sociedad General de Aguas de Barcelona SA (España) e Interagua Servicios Integrales del Agua SA (España) c/ República Argentina (ICSID Case ARB/03/17); Azurix Corp (Azurix Mendoza SA) c/ República Argentina (ICSID Case ARB/03/30); SAUR International c/República Argentina (ICSID Case ARB/04/4); y Urbaser SA y Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia - Bilbo Bizkaia Ur Partzuergoa c/ República Argentina (ICSID Case ARB/07/26).

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, Azurix Buenos Aires, filial de Azurix Corp., una división del grupo energético Enron Corp., ganó la concesión para prestar el servicio en setenta y dos localidades de cuarenta y nueve partidos bonaerenses. Al poco tiempo, la empresa pretendió readecuar el programa de expansión y el valor de la tarifa, sin lograrlo. Por ello, a fines de 2001, declaró rescindido el contrato “por culpa del concedente”, recibiendo el rechazo de las autoridades provinciales a esa pretensión. Según el entonces Organismo Regulador de Aguas Bonaerense –actual OCABA- Azurix tenía “severos atrasos” en la extensión de las redes: más del 80% en agua y prácticamente total en cloacas; y en dos años de concesión sólo había cumplido con el 7% de las inversiones comprometidas. No obstante, la compañía entabló una demanda por compensación ante el CIADI (Azurix Corp. c/ República Argentina -ICSID Case ARB/01/12-) y posteriormente, Buenos Aires canceló su concesión en el 2002. El servicio se traspasó a Aguas Bonaerenses SA (ABSA), con 90% del paquete accionario del Estado provincial y el 10% restante en manos de los trabajadores a través del Programa de Propiedad Participada. ABSA en la actualidad presta servicios en ochenta localidades pertenecientes a sesenta y dos partidos de la Provincia de Buenos Aires.

Al resolver el caso en 2006 el organismo del Banco Mundial entendió que se había violado el Tratado sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones firmado con Estados Unidos en la década de 1990 y condenó al Estado argentino a pagar US\$ 165,2 millones a la empresa norteamericana, un 29% del total que reclamaba (US\$ 565 millones). El 1 de setiembre de 2009, el CIADI rechazó el pedido de anulación de ese fallo formulado por Argentina. A mediados de 2012 trasciende en la prensa que el gobierno argentino estaría negociando con esta empresa demandante saldar la deuda directamente a cambio de renunciar a los fallos establecidos en su favor. Todo ello con el ánimo de revertir la ofensiva desarrollada por los fondos buitres en contra de nuestro país en el Congreso norteamericano y en el seno del gobierno de Barack Obama. También para mejorar las negociaciones con el Club de París e incluso la relación de Argentina con el FMI donde su directorio cuestiona que Argentina no cumpla con la revisión anual de sus cuentas prevista en el Artículo IV de su Carta Orgánica.³

³ Clarín, Buenos Aires, 21 de junio de 2012.

Conclusiones

La privatización del suministro domiciliario de agua potable que fuera promovido por los organismos financieros internacionales en los últimos años del siglo XX no dio los resultados positivos que se postulaban. Por el contrario, las poderosas corporaciones transnacionales que se hicieron cargo de la gestión de este servicio público esencial en diferentes latitudes, no sólo no mejoraron la calidad del mismo sino que encima, sus políticas de incrementos continuos y desmesurados de tarifas dificultaron seriamente y hasta impidieron el acceso al agua a enormes sectores de la sociedad, en particular, a aquellos en situación de mayor vulnerabilidad.

La reacción ciudadana reclamando por la efectiva realización de sus derechos fundamentales hizo que el Estado adoptara un rol más activo en esta materia, en muchos casos reasumiendo la prestación de los servicios que poco antes había concedido a estas empresas privadas.

Se necesitará un tiempo más prolongado aún para hacer evaluaciones al respecto y ver el impacto que este cambio de rumbo provoque en el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Bibliografía

Alfano, Pablo (2004). Un plebiscito en plena campaña. Uruguay: los dueños del agua, Brecha, Montevideo, 19 de junio.

García, Aniza (2008). El derecho humano al agua, Madrid, Trotta.

Iza, Alejandro y Rovere, Marta (2006). Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental, Buenos Aires, Editores del Puerto.

López Goldaracena, Óscar (2004). Los derechos humanos al agua y saneamiento, Montevideo, FCU.

Morales Lamberti, Alicia (2009). "Tratados bilaterales de inversión y conflictos en la prestación de servicios de agua potable y saneamiento: responsabilidad contractual y ambiental" en Pastorino, Leonardo, El Agua, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, pp. 187-207.

Muñoz, Alberto (2004). "Santa Fe: hasta que se vaya Suez" en AAVV, Las canillas abiertas de América Latina. La resistencia a la apropiación privada del agua en América Latina y en el mundo, Montevideo, Casa Bertolt Brecht, pp. 76-78.

Naciones Unidas, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2002) Informe La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos.

Naciones Unidas, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). Más allá de la penuria: poder, pobreza y crisis mundial del agua.

VI Congreso de Relaciones Internacionales

21, 22 y 23 de noviembre de 2012

Özden, Malik (2004). *Sociedades Transnacionales y derechos humanos*, Ginebra, Centre Europe -Tiers Monde (CETIM).

Peña, Francisco (2005). "La lucha por el agua. Reflexiones para México y América Latina" en Dávalos, Pablo, *Pueblos indígenas, Estado y democracia*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 217-238.

Petrella, Ricardo (2002). *El manifiesto del agua. Argumentos a favor de un Convenio Mundial del Agua*, Barcelona, Icaria.

Public Citizen (2008) *Water Privatization Fiascos: Broken Promises and Social Turmoil*, Washington, PC.

Shiva, Vandana. (2003). *Las guerras del agua. Privatización, contaminación y lucro*, México D.F., Siglo XXI.

Tauli Corpuz, Victoria (2007), "Los pueblos indígenas y los debates internacionales sobre el agua: reflexiones y desafíos" en Boelens, Rutgerd; Chiba, Moe; Nakashima, Douglas y Retana, Vanesa, *El agua y los pueblos indígenas*, Paris, UNESCO, pp. 24-33.

Internet:

<http://www.worldwatercouncil.org>(consultada en setiembre de 2012)

<http://www.worldwaterforum5.org>(consultada en setiembre de 2012)