



# El comercio con los servicios y la privatización del agua

Tom Kucharz (miembro de Ecologistas en Acción)

# e

n 1998 hubo 28 países que sufrieron un estrés hídrico o escasez de agua; en el 2025 serán 56 países (47% de la población mundial). Las

cifras son alarmantes: 1.200 millones de personas carecen de agua potable y 2.400 millones no disponen de sistemas de saneamiento. Aunque las carencias son cada vez más visibles y los análisis apuntan hacia el mismo escenario global, sus explicaciones de las causas son bien distintas. Mientras los gestores de la economía global apuntan como causas al crecimiento demográfico, a la mala gestión y distribución de los recursos hídricos por las administraciones públicas, los movimientos sociales hablan de la contaminación por el modelo de producción y consumo, del cambio climático, del injusto reparto, del crecimiento urbano y de las responsabilidades del sistema económico imperante en todo ello, como también de la importancia de entenderlo en el "contexto amplio de la globalización económica y su papel en promover la privatización y la mercantilización" (M. Barlow, 1999).

La "crisis del agua" dulce es un tema cada vez más discutido en foros internacionales, agencias de desarrollo, ONGs y movimientos sociales. El objetivo 7 de los Objetivos del Milenio es reducir hasta el 2015 a la mitad las personas que no tienen acceso a agua potable. Incluso el Comité del Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales – acuerdo adoptado por los países miembros de la ONU en 1966– reconoció en noviembre de 2002 de forma explícita el agua como un derecho humano fundamental. ¿Pero son compatibles estas declaraciones con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)<sup>1</sup>, la Directiva Bolkestein o la política europea de agua? ¿O son más bien las políticas globales –funcionales a las exigencias de la globalización– quienes realmente empeoran la situación, ya que tienen que violar los derechos hu-

manos para cumplir con su función principal de generar beneficios?

La gestión de la oferta mediante la financiación pública de megaproyectos de infraestructuras hidráulicas de regulación y distribución durante los últimos 40 o 50 años ha permitido obviar, transitoriamente, la sensación de escasez, haciendo factible un incremento constante y espectacular de los recursos hídricos (Fdez. Durán, 2002). Los poderosos intereses del tradicional *lobby* del hormigón y de la electricidad, han presionado duramente en el seno de los gobiernos nacionales, de la UE, de las instituciones multilaterales (OECD) y financieras (BM, FMI) para la implantación de políticas hidráulicas para asegurar un suministro continuo de agua para explotaciones agrícolas y de energía para áreas industriales (automóvil, acero, microtecnología). El número de grandes presas creció de 5.000 en 1950 a 38.000 actualmente, desplazando más de 60 millones de personas. El BM había financiado hasta 1998 cerca de 538 grandes presas en 92 países. En el 70% de los casos no se cumplieron los objetivos de mejorar el suministro de agua potable<sup>2</sup>.

Las políticas internacionales del agua han beneficiado sobre todo a las grandes empresas privadas de los sectores servicios (construcción, energía, turismo, finanzas, ocio), agricultura y alimentación así como la industria. Por otro lado favorecen la contaminación y el despilfarro y, con ello, la injusta distribución, con el fin de garantizar el funcionamiento de la economía de mercado. La agricultura intensiva, por ejemplo, utiliza el 70% del agua potable mundial. Desde hace tiempo se ha llegado a la conclusión de que hemos descompuesto el equilibrio de la naturaleza con la sobreexplotación del agua, ya que estamos utilizando más de la mitad del agua dulce accesible en la tierra a un ritmo que el propio ciclo natural no puede regenerarse y para fines que dejan al agua inservible. La contaminación y salinización de los acuíferos y del agua subterránea a causa de las acti-

vidades mineras, agrícolas, industriales y domésticas es aún más alarmante con el bombeo de agua subterránea a un ritmo que ha bajado los niveles de agua en todo el mundo.

La crisis del modelo económico (caída de la acumulación y crisis energética) en los 70 provocó la búsqueda de nuevos mercados e inauguró la fase de la mercantilización de los servicios públicos. A los intereses de los sectores industriales (energía, *agrobusiness*, alta tecnología, etc.) se ha unido desde los 90 el negocio multinacional de la gestión privada de aguas. Muchas organizaciones sociales aseguran que gran parte de las carencias provienen de la enajenación de este recurso por parte de las políticas de instituciones internacionales como el BM y la Organización Mundial de Comercio (OMC), y de las transnacionales, lo que acarrea un encarecimiento de su valor y su consiguiente inaccesibilidad.

Hasta ahora dominaron en el mundo entidades de suministro de agua comunales o públicos (95% del total de los sistemas de suministro son públicos), basándose en la definición del agua como "bien común" que debe ser suministrada para el bien de todas las personas. Sin embargo, hemos observado cómo lo "público" empieza a ser criticado de "ineficaz" y que debe ser desmantelado y reestructurado. Bajo esta lógica el agua se convierte en una mercancía más. A partir de entonces sólo cuentan los costes de captación y suministro que "deben ser gestionados con criterios de la economía de mercado". Las políticas internacionales de urbanización han tenido gran influencia en la redefinición del agua como "bien económico". Desde 1986 el Banco Mundial<sup>3</sup>, por ejemplo, o incluso la propia Unión Europea, lanzaron con mucho empeño sus "programas de gestión urbana" que en 1991 tomaron cuerpo en un posicionamiento político que dio las orientaciones para una política local de austeridad en los gastos públicos. Además proponía incrementar la productividad del capital urbano a tra-

# el comercio con los servicios...

vés de la financiación de la vivienda (quedaron las entidades privadas de crédito y desaparecieron las financiación de vivienda pública), del sector laboral informal, de los servicios urbanos (cada vez mas privatizados) como transporte, basura, agua, energía y sanidad intensificando la política del cobro del coste real (P. Bond, 2003). Como el resto de los servicios urbanos, el agua tenía que ser "productivo" y "rentable".

Bajo el argumento de los enormes recursos necesarios para invertir en infraestructuras, y sólo la participación de empresas privadas (Privat Sector Participation, PSP) podría solucionar los problemas del sector, la política del agua se convierte en una cuestión de financiación, de acceder a una inversión capaz de generar beneficio y, en definitiva, de crear un mercado del agua. En todos los casos en los que se negociaron la adjudicación de concesiones las instituciones estatales jugaron un papel central, tanto en la preparación de las conversaciones como en la negociación de las condiciones del contrato, lo que muestra que en vez de la llamada desregulación se traspasan poderes económicos y políticos como también competencias de control de las instituciones públicas (con un mínimo control democrático y formas de elección) al sector privado (B. Köhler, 2003).

¿Cuáles son las consecuencias de las privatizaciones en este sector? Las autoridades locales pierden el control democrático sobre los servicios urbanos y sobre decisiones estratégicas en el suministro de agua y el depósito de aguas residuales. Surgen monopolios en los que participan grandes inversores que por sus estructuras empresariales no pueden ser controlados. El poder legislativo será socavado en la medida que la gestión pública está desmantelada y excluida de los servicios de agua. Los estándares para agua potable son ajustados a los niveles más bajos. Cuando se crea un "clima favorable" para la competitividad, bajan las calidades de los servicios por la externalización de costes laborales y la subcontratación de servicios técnicos a terceros que utilizan materiales más baratos para hacerse con el concurso de las obras. Surgen dudas sobre el riesgo que supone poner la vida en manos de una empresa privada que únicamente se rige por objetivos económicos. El objetivo de abastecer la

población con cada vez más cantidades de agua (para subir el beneficio) pone en peligro los ciclos regionales del agua. Con la creación de mercados de agua lo que se fomenta es el suministro a través de grandes redes interregionales que además de ser más costosas demanda infraestructuras más grandes (presas, trasvases) lo que quita la posibilidad de centrarse en un abastecimiento local, integral y autónomo. Cuestiones medioambientales, como la protección de agua subterránea o de ecosistemas, sólo son tomadas en consideración cuando es económicamente rentable a corto plazo, pero no para garantizar el derecho a un medio ambiente saludable para futuras generaciones, la óptica economicista pretende hacer negocio, no ser la "hija de la caridad". La financiación pública de la investigación en tecnologías y sistemas más sostenibles desaparece. Procesos de privatización siempre van de la mano de aumentar los precios sin consideraciones sociales (desigualdades, carencia de acceso de barrios menos favorecidos, etc.) y de una reducción considerable de la plantilla de trabajadores.

¿Quiénes pagan los costes de la privatización? Los consumidores, bien a través de los presupuestos estatales que han financiado las obras públicas e infraestructuras o financiando créditos y subvenciones para el saneamiento de las infraestructuras de los servicios públicos que luego son aprovechados por las empresas privadas; o bien a través de los recibos (con un amplio margen de beneficio).

Empresas privadas gestionaron en 1990 el suministro del agua de unos 51 millones de consumidores en 12 países, en 2002 ya ascendieron a 300 millones en 56 países. Tres compañías francesas controlan el 75% del mercado mundial del agua. Éstas son Suez Lyonnaise de Eaux (hoy con el nombre Ondeo), Vivendi (hoy Veolia) y Saur. La tercera empresa más importante es la eléctrica alemana privatizada RWE que compró Thames Water (GB). Vivendi Water ingresó en el 2001 por sus negocios de agua 13.640 millones de euros, Ondeo 10.088 millones, RWE 2.746 millones y Saur 2.494 millones. En el Estado español son las empresas Aguas de Barcelona (filial de Ondeo) y Aqualia (filial de la constructora FCC) las que controlan la mayor parte del suministro de agua privatizado.

La dominación del mercado mundial del agua de un puñado de empresas multinacionales europeas fue posible por el apoyo que les prestaron desde los gobiernos europeos, la Comisión Europea y otras instituciones (CEO, 2003). Y por los antecedentes privatizadores en Inglaterra y Francia, en un primer momento (años 80), en Alemania, España y los demás países de la UE, en un segundo momento (años 90), que enriquecieron unas pocas empresas en muy poco tiempo. Los monopolios públicos en el sector de los servicios públicos fueron primero saneados con dinero público y luego privatizados, o ellos mismos seguían siendo dueños del servicio, pero externalizaron la gestión a empresas privadas. No se explicaría la penetración de capital europeo en la gestión del agua de las grandes urbes del Sur a partir de los años 90 sin tener en cuenta que la creación del Mercado Único europeo (con el aumento de tarifas del agua en un 100 o 150%, el despido de cientos de miles de trabajadores, la flexibilización del mercado laboral, el deterioro de la calidad de los servicios, políticas fiscales y macroeconómicas muy rígidas, etc.) favoreció la proyección de las empresas europeas hacia los mercados mundiales.

Los servicios son hoy el sector económico que genera el 75% del Producto Interior Bruto (PIB) y el mismo porcentaje de empleo de la UE. Sólo en el año 2000 se facturaron unos 280.000 millones de dólares con el negocio de servicios medioambientales (el suministro y la depuración de agua entre otros), una suma que se triplicará hasta el 2010.

Después de una década de privatizaciones en el sector de agua, el acceso mundial ha empeorado, las redes de suministro están en peores condiciones, la calidad de agua ha empeorado y los precios de agua han aumentado<sup>4</sup>. A esto tenemos que añadir los problemas que las multinacionales más grandes del sector, Suez/Ondeo, Vivendi y RWE han tenido a la hora de reestructurar sus empresas y mantener la liquidez ante unas deudas gigantescas y la incapacidad de las poblaciones del Sur a pagar sus facturas de agua. En algunos casos tenían que retirarse de las concesiones adquiridas, antes de finalizar el contrato por incumplir los contratos o por un abusivo aumento de tarifas.

Visto lo ocurrido en Argentina, donde cientos de miles de personas no



# el comercio con los servicios...

tienen ni para pagar la comida y dejaron pagar la factura de agua (y Ondeo perdió más de 500 millones de dólares en consecuencia de la crisis económica<sup>5</sup>), el número de proyectos en el sector agua con participación privada se había reducido a 21 en el 2002. Las instituciones financieras internacionales, los gobiernos y las compañías se ven enfrentadas con cada vez más problemas políticos, económicos y financieros que podrían afectar a largo plazo también la estrategia general de privatización de los servicios públicos.

El sector privado se concentrará a partir de ahora principalmente en los sectores con mucho valor añadido: electricidad, gestión del agua en complejos turísticos (islas, playas, etc.) y el acceso a fuentes de agua no contaminada para su embotellamiento en la industria agroalimentaria. Otro de los objetivos de la nueva fase de privatización es el control directo sobre el recurso, como la compra de fuentes, manantiales y afluentes de ríos sanos. Las empresas de agua compran a campesinos los derechos de explotar fuentes de agua y los venden a las ciudades. Peligroso también cuando las empresas controlan la totalidad de las infraestructuras de los servicios públicos, ya que una empresa puede tener participaciones en el sector de electricidad, agua, transporte, basura, etc.

Expertos de la industria del agua esperan para el 2015 que las empresas privadas del sector suministren a más de 1,16 billones de personas. Mientras el eje central de las privatizaciones durante los años 90 ha sido los países del Sur y del Este, ahora vuelve a ser los mercados prósperos de Asia (China, Japón, etc.), Europa y Estados Unidos<sup>6</sup>. Para salvar el valor de los accionistas (*shareholder value*) empresas como Ondeo se han visto obligadas a reorientar sus acciones, y un elemento central será la consolidación de sus actividades en los supuestos mercados "seguros" (D. Hall, 2003).

Esto explica por qué el sector del agua está muy remarcado en la directiva para la liberalización de los servicios (directiva Bolkestein). Uno de sus "celebros", el excomisario del Mercado Interior de la UE, Frits Bolkestein, lleva lanzando mensajes en la misma dirección hace tiempo. En mayo del 2003 presentó, por ejemplo, la estrategia para el mercado interior, en la que se aboga para que los servi-

cios de interés general –y en especial el agua– se abran totalmente al mercado de los operadores del sector privado<sup>7</sup>. En aquella ocasión ya se adelantó lo que más tarde se conocería como directiva Bolkestein: la Comisión Europea está reestructurando a pasos gigantescos toda la situación legal y administrativa en el sector de suministro y saneamiento de agua. El mensaje era claro y preciso. La potencia del "mercado del agua está limitado" por las empresas municipales, decía Bolkestein en una comparación en noviembre de 2002. El entonces comisario argumentaba la necesidad de la privatización del agua de la siguiente forma: "¿Desde un punto de vista ecológico uno se pregunta si el agua no debería ser más sometida a las fuerzas del mercado para manejar mejor la oferta y demanda del agua?". El mercado está presionando, también en el sector de agua, explicaba Bolkestein, "la coyuntura actual nos lleva a una dimensión europea... y en cuando estará en vigor la Directiva Marco del Agua estaremos mejor situados si vemos el agua como un producto transfronterizo. La directiva marco promueve el comercio transfronterizo del agua". Ya en ese entonces se quejaba además de que "en Holanda el sector de agua no seguía el camino de la liberalización". El año pasado el parlamento holandés aprobó una ley que imposibilita la privatización del agua. Un ejemplo a seguir.

Sin embargo, los tratados de la Organización Mundial del Comercio pueden poner en peligro este tipo de protecciones parciales. En la declaración final de la reunión de ministros de la OMC de noviembre de 2001 en Doha se estableció, entre otros compromisos, un calendario para cerrar demandas y ofertas en las negociaciones del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS). En este momento ya se sabía que las propuestas de la UE apuntaban a 109 países, cubriendo un amplio rango de sectores de servicios y demandando la liberalización de servicios básicos en los países más pobres del planeta (LDCs). Cualquier política gubernamental que tiene como objetivo ampliar modelos de cooperativas, la provisión sin ánimo de lucro o sistemas de distribución participativos, sería probable que estuviera violando el AGCS. Además se cerrarían las puertas a la posibilidad de transferir experiencias donde hay en funciona-

miento sistemas hídricos sin ánimo de lucro de manera eficiente y segura, de manera más amplia. En la última cumbre de la OMC en Cancún (México), la Comisión, en persona de Pascual Lamy, hasta finales de 2004 comisario europeo de comercio exterior y a partir de septiembre nuevo director general de la OMC, fue aún más duro que EEUU para promover aún más liberalización. La cumbre fracasó porque la UE tensó demasiado las cuerdas, haciendo caso omiso al Foro Europeo de Servicios que reúne las multinacionales de servicios europeos y la patronal europea UNICE para negociar un acuerdo multilateral de inversiones y cerrar cuanto antes el nuevo AGCS. El 2005 es un año muy importante para el AGCS. Todos los países pertenecientes a la OMC deben finalizar sus peticiones de apertura del mercado de servicios como sus ofertas. Este proceso tiene como objetivo la definición de cuantos servicios se abran a la competencia internacional en cada país, y con qué modalidades.

La UE insiste en que la agenda de las negociaciones comerciales deben lograr la inclusión de agua en las actuales negociaciones del AGCS, porque bajo las reglas de la OMC éste servicio no podría retornar al sector público, aun cuando la empresa privada no cumpla con las condiciones del contrato. Las negociaciones del AGCS deben pararse inmediatamente. Una moratoria mundial sobre la privatización de cualquier servicio público podría ser una de las apuestas políticas de los movimientos sociales y políticos. Porque las autoridades locales son quienes deben garantizar la prestación de todos los servicios públicos con calidad y cercanía al ciudadano.

## Notas

<sup>1</sup> AGCS (sus siglas en inglés: GATS): Cuando el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT según las siglas en inglés) se convierte en la OMC en 1994, el comercio de servicios es uno de los pilares fundamentales y uno de los 28 acuerdos comerciales internacionales administrados por la OMC. El AGCS figura entre los acuerdos comerciales cuya aprobación se hizo obligatoria para cada país que quiere ser miembro de la OMC. El AGCS abarca todos los servicios existentes y desde

(continúa en la página siguiente)