

7

ESFeres  
Estudis

# EL ADA: LA AMENAZA EUROPEA SOBRE EL AGUA EN CENTROAMÉRICA





## EL ADA: LA AMENAZA EUROPEA SOBRE EL AGUA EN CENTROAMÉRICA

Autor: Quique Gornés, miembro de la Asociación Catalana de Ingeniería Sin Fronteras Catalunya

Quisiera agradecer a los grupos de El Salvador y de la Campaña “Agua de Todos, un Derecho y no una Mercancía” de la Asociación Catalana de Ingeniería Sin Fronteras Catalunya por su seguimiento y colaboración. En especial a Lluís Basteiro por sus orientaciones y correcciones, siempre precisas. A Miquel Carrillo por sus indicaciones y contactos para darle vida a este trabajo fuera de las páginas. A Diana Pascual por sus correcciones y su castellano de Valladolid, seguro que gracias a ella se lee mejor.

También agradecer el trabajo previo realizado por Nidia Hidalgo Celarié y el Centro de Defensa del Consumidor de El Salvador. A la Campaña Centroamericana “Agua Fuera del AdA” por su trabajo incansable y las fotografías. A todas las organizaciones que trabajan por el Derecho al Agua, en especial a ACUA, ADES Santa Marta y Madre Cria. A las organizaciones y redes europeas (Cifca, Foe, Alop,...) por tratar de impedir que la UE esté al servicio de unos pocos, trabajando desde su mismo seno. A Cristina Barberà por su apoyo.

**Primera Edición:**

Junio 2009

**Edita:**

Asociación Catalana de Ingeniería Sin Fronteras  
c/ Pelayo 52, 2º 2ª  
08001 Barcelona  
93 302 27 53  
[www.catalunya.isf.es](http://www.catalunya.isf.es)

**Con el apoyo de:**

Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament  
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**Diseño gráfico y maquetación:** Dani López

**Fotos portada:** Campaña Ciudadana Agua Fuera del AdA

**Impresión:** Impremta Badia S.L.

**Depósito Legal:** B-7111-2009

 *Los autores y la Asociación Catalana de Ingeniería Sin Fronteras*

## RESUMEN EJECUTIVO

Durante el año 2009 se debe finalizar el proceso negociación para el Acuerdo de Asociación (AdA) entre la Unión Europea y Centroamérica, acuerdo que persigue un marco de relación entre las dos regiones basado en el Diálogo Político, la Cooperación y el Comercio. Desgraciadamente, desde la sociedad civil tanto europea como centroamericana se prevé que el AdA sea tan sólo un acuerdo de libre comercio *adornado* con algunos capítulos sobre cooperación y diálogo político destinados a endulzar la dolorosa píldora de mayor liberalización de mercados de servicios y bienes, mayor protección a las inversiones europeas en la región y menor regulación de los movimientos de capitales.

Este hecho puede afectar muy negativamente la situación del agua, desde los servicios de abastecimiento y saneamiento hasta la gestión ambiental del agua, en la región centroamericana, región que mantiene los índices de cobertura de agua potable y saneamiento más bajos de toda América Latina continental y con fuertes conflictos ambientales, que afectan a las poblaciones más vulnerables, agravados por la falta de una gobernabilidad democrática. Para evitarlo sería necesario plantear otro tipo de marco de relación entre las regiones o, al menos, comprobar qué están negociando los funcionarios de uno y otro lado en la mesa de negociaciones, pero el secretismo es fuerte y la transparencia débil pues las informaciones son pocas y confusas y los mecanismos de participación establecidos son poco efectivos; por ejemplo, el periodo de realización del Sustainability Impact Assessment (SIA) ha pasado de tener 18 meses en los inicios de la negociación a tan sólo 8 por problemas de gestión y, se sospecha, por falta de voluntad política de la DG Trade de la UE.

Ante la falta de información, no queda otra opción que analizar cual ha sido el enfoque sobre el agua que la UE ha tomado en otros acuerdos y tratados comerciales anteriores y cuales han sido sus consecuencias. El primer acuerdo en el que la UE toma una posición respecto al agua fue el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS), en las negociaciones del cual tiene el dudoso honor de ser la principal fuerza motriz para incluir los servicios de abastecimiento de agua potable en la mesa de negociaciones, violando incluso las normas que la propia Organización Mundial del Comercio (WTO) había consensuado para llevarlas a cabo. La situación terminó en fracaso pues al propio fracaso de la Ronda de Doha se sumaron la oposición de la sociedad civil europea y de varios parlamentos nacionales europeos para impedir que la DG Trade continuara con sus oscuras maniobras.

Paralelamente la UE negociaba los acuerdos comerciales con México y Chile. El acuerdo con México incluyó todo el universo de servicios ya que se convirtió en un mecanismo que *de facto* funcionaba como *listas negativas* en algunos aspectos. Este acuerdo supuso, conjuntamente con el proceso de privatización de servicios de agua y saneamiento que se desencadenó por las mismas fechas en México, un fuerte aumento de la concentración de activos en manos de corporaciones europeas en la gestión del Agua y Saneamiento pero sin ser acompañado por un aumento en las inversiones necesarias para mejorar las coberturas de abastecimiento y, sobretodo, de saneamiento. A este hecho hay que añadir el aumento y la concentración de inversiones europeas en sectores con graves repercusiones para la gestión ambiental del agua, como el sector eléctrico y la producción de aluminio para la industria de automoción.

Por otro lado el acuerdo comercial con Chile concluyó posteriormente a los procesos de privatización de servicios de Agua y Saneamiento en este país, y provocó una fuerte concentración de los servicios en muy pocas manos, en especial de corporaciones europeas. Aunque la privatización del Agua y Saneamiento de Chile se ha propuesto difusamente como un proceso efectivo paradigmático para mejorar la situación de estos servicios, hay que recordar que la cobertura de agua era cercana al 100% previamente a este proceso y que éste no fue acompañado por una mayor inversión en saneamiento sino por un aumento de las tarifas que ha provocado numerosos conflictos sociales. En el lado ambiental el acuerdo ha supuesto un aumento exponencial de la actividad minera extractiva y un aumento de la industria de producción de celulosa con sus respectivas afectaciones al agua. Además también ha conllevado, conjuntamente con la complicada legislación chilena sobre derechos de uso de agua, una fuerte concentración de los derechos de uso de agua para la generación hidroeléctrica en manos de las corporaciones europeas del sector eléctrico, provocando numerosos conflictos ambientales con las poblaciones rurales e indígenas, especialmente las mujeres, los sectores de población más vulnerables del país.

Otro aspecto a destacar de las consecuencias de los acuerdos comerciales firmados por estos países con la UE se observa a un nivel más general. A finales de los años noventa y principios de la década de 2000, los servicios de abastecimiento y saneamiento en América Latina, que habían sido privatizados en numerosos núcleos urbanos, fueron volviendo gradualmente a manos del sector público central o local, debido a los polémicos fracasos obtenidos por el sector privado multinacional, especialmente europeo. Esto ocurrió en Venezuela, Bolivia, Uruguay y Argentina, y en menor medida en Colombia, pero en ningún caso en México y en Chile, países firmantes de acuerdos comerciales con la UE que dificultan o prohíben la expropiación de inversiones de las multinacionales. Como evidenció el caso de Aguas del Saltillo, los países firmantes de acuerdos con la UE no están exentos de casos de privatización del agua conflictivos y polémicos, pero el estado mexicano no se ha arriesgado a una posible sanción por parte de las instancias de arreglo de diferencias relativas a inversiones.

Por otro lado la situación del agua en CA es delicada con unos servicios de abastecimiento y saneamiento que tan sólo alcanzan al 75-80 % de la población aproximadamente y donde las poblaciones rurales e indígenas tienen coberturas aún menores, afectando especialmente a la población femenina. La situación del saneamiento es todavía peor. Las instituciones encargadas de la gestión del Agua y Saneamiento están aquejadas en su mayoría por una falta crónica de inversión pública acatando reformas proprivatización provenientes del BM y el BID con el financiamiento condicionado a su cumplimiento. Ante estos hechos un acuerdo comercial con la UE sólo puede complicar aún más la situación.

Además existen ya multitud de conflictos ambientales alrededor del agua entre multinacionales y poblaciones locales, especialmente los sectores más pobres y vulnerables, como, por ejemplo, la construcción de represas para la generación hidroeléctrica y la actividad de extracción minera en Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador. La gestión de las cuencas hidrográficas es casi inexistente y la gestión ambiental en su conjunto mantiene una mermada gobernabilidad.

Parece una verdadera temeridad por parte de los gobiernos centroamericanos y una frivolidad por parte de la DG Trade aventurarse en la firma de acuerdos comerciales con escenarios tan claramente desiguales y con consecuencias previsiblemente negativas para la población de los países centroamericanos, en especial para los grupos más vulnerables como son sectores rurales, indígenas y mujeres.

## ÍNDICE

1. Introducción.....	6
1.1 El acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano .....	6
1.2 De la privatización a la gestión pública y participativa del agua.....	11
1.3 La situación del agua potable y saneamiento en centroamérica.....	24
2. Antecedentes. Libre Comercio, Agua y Unión Europea.....	30
2.1 El agua en el Acuerdo General de Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio.....	30
2.2 La Unión Europea y su estrategia comercial.....	39
2.3 Afectaciones de otros acuerdos comerciales al agua en Centroamérica....	58
3. El acuerdo de asociación de la UE con Centroamérica.....	63
3.1 Estructura del acuerdo de asociación.....	63
3.2 El bloque comercial.....	67
3.3 Los servicios de agua potable y saneamiento.....	73
3.4 Otros aspectos de interés.....	77
3.5 La sociedad civil frente al AdA.....	78
4. Conclusiones.....	82

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 El acceso al agua potable y al saneamiento como derecho humano

El acceso al agua potable y al saneamiento fue declarado como derecho humano según aparece en la Observación General 15, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de las Naciones Unidas (NNUU) que establece que “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. Asimismo, aclara que “El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. [...] El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas. Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, entre los que ocupa un lugar primordial el derecho a la vida y a la dignidad humana”.

#### Usos incluidos en el derecho humano al agua

El Comité de DESC en la OG 15, precisa que no todos los usos del agua pueden considerarse amparados por el derecho humano al agua. En efecto, el Comité afirma que “El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debería darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del pacto”.

Por tanto, debe entenderse que el acceso al agua es un derecho humano cuando se destine a los siguientes usos:

**Usos personales y domésticos.** Son los que tienen la prioridad máxima, al menos así se trasluce de la lectura de la OG 15 en su conjunto. Dentro de estos usos se entienden comprendidos:

- **Consumo humano.** Se refiere al agua destinada a bebidas y alimentos.
- **Saneamiento.** Se refiere a la evacuación de excretas humanas; el agua es necesaria dondequiera que existan medios de evacuación.
- **Colada.** Lavado de la ropa de la familia.

- **Preparación de los alimentos.** Incluye la higiene alimentaria y la preparación de los mismos.
- **Higiene personal y doméstica.** Se refiere al aseo personal y a la higiene del hogar.

El Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) avala tales consideraciones al afirmar que agua y saneamiento son los impulsores más poderosos del desarrollo humano y que “carecer de agua y saneamiento es un eufemismo políticamente correcto para hablar de una privación que amenaza la vida, destruye las oportunidades y socava la dignidad humana”. Asimismo, en el mencionado informe se señala que para los usos personales y domésticos se necesita un mínimo de 20 litros de agua por persona y día (hay otras cuantificaciones, como por ejemplo la de la Organización Mundial de la Salud, que apunta a los 50 litros). Si tenemos en cuenta que los 1.100 millones de personas que no tienen acceso al agua utilizan unos 5 litros diarios (la capacidad de la cisterna de un inodoro), que los europeos gastamos más de 200 litros por persona y día y los estadounidenses más de 400, concluiremos que las diferencias entre los que disfrutamos del derecho al agua y las personas que no lo disfrutaban, son abismales.

En los países desarrollados se pierde más agua en las deficientes canalizaciones que la disponible al día para 1.000 millones de personas, según se afirma en el informe del PNUD.

**Usos vinculados con la producción de alimentos** en la medida en que esté destinada a evitar el hambre, a garantizar una alimentación adecuada (derecho a la alimentación), excluyendo la explotación agrícola como negocio.

En este punto entran en litigio cuestiones de vital importancia para un sector de la población altamente vulnerable, la población pobre, cuyos derechos a la tierra y al agua se ven amenazados por las políticas de gestión de los recursos hídricos.

**Usos vinculados a garantizar el derecho a la salud** y evitar enfermedades.

Recordemos los millones de personas que mueren al año por enfermedades relacionadas con el agua y la mala salud directamente causada por el déficit de agua y saneamiento que afecta a la productividad y al crecimiento económico de la población más vulnerable. “Cada año mueren cerca de 1.800 millones de niños como consecuencia directa de la diarrea y otras enfermedades causadas por el agua sucia y por un saneamiento insuficiente”, según se señala en el Informe sobre Desarrollo Humano 2006 del PNUD.

### **Elementos constitutivos del derecho al agua**

Según señala la OG 15, “El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.”

**La OG 15 señala una serie de elementos constitutivos del derecho al agua que implican:**

**a) La disponibilidad.** El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos que incluyen, normalmente, el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud. Asimismo, algunos individuos y grupos pueden necesitar recursos de agua adicionales a causa de la salud, el clima o las condiciones de trabajo.

**b) La calidad.** El agua necesaria para el uso personal o doméstico debe ser salubre y no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud. Además, el color, olor y sabor del agua deben ser aceptables para el uso personal y doméstico. Cabe señalar que, actualmente, en torno al 80% de las enfermedades en los países en desarrollo se producen por la escasez y mala calidad del agua utilizada para las necesidades humanas básicas.

**c) La accesibilidad.** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado firmante. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

**I) Accesibilidad física.** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Se debe poder acceder al suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente, culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

**II) Accesibilidad económica.** El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el pacto.

**III) No discriminación.** El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna.

**IV) Acceso a la información.** La accesibilidad comprende el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones relativas al agua.

## Obligaciones de los estados

**Obligaciones legales de carácter general.** La OG 15 señala que, si bien el Pacto Internacional de DESC prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato, tales como el ejercicio del derecho sin discriminación alguna, el deber constante y continuo de avanzar con la

mayor rapidez posible hacia la plena realización del derecho al agua. Además, en el caso de que los Estados adopten medidas deliberadamente regresivas con respecto al derecho al agua, “corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras un examen sumamente exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas”.

**Obligaciones legales específicas.** Al igual que todos los derechos humanos, el derecho al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados firmantes:

- La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua”, lo que significa, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua, tales como la contaminación o la destrucción de infraestructuras de suministro de agua, como medida punitiva en caso, por ejemplo, de conflictos armados. Esta práctica, además, viola el derecho internacional humanitario que obliga a los Estados a proteger “las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de regadío”.
- La obligación de proteger exige que los Estados firmantes impidan a terceros que menoscaben el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, pozos y otros sistemas de distribución de agua.
- La obligación de cumplir engloba las obligaciones de facilitar, promover y garantizar.
- La obligación de facilitar exige que los Estados firmantes adopten las medidas positivas necesarias para que los particulares y las comunidades puedan ejercer el derecho.
- La obligación de promover impone a los Estados medidas para que se difunda la información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes y la reducción de las pérdidas de agua.
- La obligación de garantizar obliga a los Estados a hacer efectivo el derecho al agua en los casos en los que los particulares o las comunidades no estén en condiciones o no puedan ejercer por sí mismos ese derecho. Para garantizar que el agua sea asequible los Estados Partes deben adoptar medidas políticas adecuadas en materia de precios. Al respecto, la OG 15 establece que “Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos”.

- Asimismo, los Estados deben velar para que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre. Para ello, deben adoptar estrategias y programas tendentes a reducir y eliminar la contaminación de las cuencas hidrográficas, vigilar las reservas de agua, procurar el uso eficiente del agua por parte de los consumidores, reducir las pérdidas de agua en las canalizaciones...
- Por último, los Estados deben garantizar que todas las personas tengan acceso a servicios de saneamiento adecuados no solo por la importancia fundamental para la dignidad humana, sino porque constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas de agua potable.

**Obligaciones internacionales.** Se establece que para cumplir las obligaciones internacionales en relación con el derecho al agua, los Estados firmantes deben abstenerse de tomar cualquier medida que obstaculice directa o indirectamente el ejercicio de tal derecho en otros países, ya sea por parte de sus propios ciudadanos o las empresas con sede en éstos. Los Estados firmantes desarrollados tienen la responsabilidad de ayudar a los países empobrecidos. Asimismo, deberán velar para que en los acuerdos internacionales se preste la atención debida al derecho al agua, **en especial los acuerdos relativos al comercio**<sup>1</sup>.

Los Estados Partes deberán abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes que impidan el suministro de agua, así como los bienes y servicios esenciales para garantizar el derecho al agua. El agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política ni económica.

**Obligaciones básicas.** Las obligaciones básicas en relación con el derecho al agua son, entre otras, las siguientes:

- Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua, suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir enfermedades.
- Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial en lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados.
- Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener agua.
- Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a servicios de saneamiento adecuados.

---

<sup>1</sup> Varios autores, Derecho Al Agua, Ingeniería Sin Fronteras/Prosalus, 2008

## 1.2 De la privatización a la gestión pública y participativa del agua

Desde los años 80, 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 y se contabiliza la muerte de 2,2 millones de personas cada año, la mayoría niños y niñas menores de 5 años por enfermedades relacionadas con el agua. 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 NNUU reconoce el derecho humano al agua como un factor indispensable para vivir dignamente y como una condición previa para la realización de otros derechos, 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 solo 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.

De esta población sin agua ni saneamiento, los sectores más afectados son aquellos de los países de rentas medias y bajas que viven en condiciones de extrema pobreza, normalmente en zonas periurbanas o rurales. Dos tercios viven en Asia, pero los porcentajes más elevados de población no cubierta, a menudo con valores escalofriantes, se encuentran en África Subsahariana.

Dentro de este contexto general, resultan relevantes los parámetros de América Latina, con un porcentaje de población sin acceso al agua entre el 5 y el 20%, subiendo hasta el 40% para el saneamiento. Y veremos como esta región acabó siendo, a lo largo de la década de los 90, el auténtico laboratorio de las privatizaciones, concentrando la mayor parte de la inversión privada, el 52% de ésta, pese a no presentar una carencia tan acusada como África Subsahariana, que ha absorbido menos del 1% de esta inversión<sup>2</sup>. Más aún, los dos países latinoamericanos con las rentas más altas y una mayor cobertura de agua y saneamiento, Chile y Argentina absorbían el 63% de toda la inversión en la región.

Si trasladamos esta primera visión regional a un análisis por países, podremos percibir la sensible diferencia entre la situación de los países de renta media, objeto del deseo de la privatización del agua, y los de África Subsahariana. Así mismo, se puede concluir que la relación entre acceso al agua y por ejemplo, los índices de pobreza, mortalidad infantil o esperanza de vida son prácticamente proporcionales, y que, por tanto, también lo son con el Índice de Desarrollo Humano.

---

<sup>2</sup>J. Budds y G. McGranaham. *Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America*, International Institute for Environment and Development, 2003.

De hecho, tal y como apunta el informe del 2006 del PNUD, 2 de cada 3 personas sin acceso al agua son pobres; pobres que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos a pagar el agua<sup>3</sup>, y que pagan ésta a un valor más alto en términos absolutos. Pero incluso una visión más detallada dentro de cada país nos puede permitir detectar una nueva y profunda brecha: el acceso al agua en los entornos rurales versus entornos urbanos. En el Chad, la diferencia es de 20 puntos, pero en Mozambique o en Etiopía pasa de los 40 puntos<sup>4</sup>.

Por tanto, ya nos podemos imaginar que sin abordar de forma decidida el problema de las áreas rurales, no podremos alcanzar los ODM. Pese a todo, la privatización del agua no solo ha priorizado los países de renta media, sino que también se ha decidido exclusivamente por la ciudad.

Según las propias NNUU, las razones principales de esta problemática son la falta de voluntad política y de inversiones hacia el sector. En el informe del PNUD del 2006 se establece que pocas inversiones públicas podrían hacer más para mejorar la seguridad humana o crear prosperidad como las inversiones en agua y saneamiento, y se denuncia que si se siguen las tendencias actuales no seremos capaces de alcanzar los ODM. Unos objetivos, por otra parte, que no suponen ningún compromiso económico por parte de los estados<sup>5</sup>; es más, se trata de unos objetivos que asumen, sin ningún tipo de vergüenza, dejar sin acceso al agua ni al saneamiento, para el año 2015, al 50% de la población que ya no tenía acceso el año 1990, constatándose así el fracaso más absoluto de los acuerdos de las cumbres de Copenhague (1995) y Oslo (1996)<sup>6</sup>, que apostaban por un acceso universal al agua para el año 2000.

### El proceso de mercantilización y privatización del agua<sup>7</sup>

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 95% de la población 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.

---

<sup>3</sup> Se considera que destinar más de un 3% de los ingresos familiares a pagar el agua es insostenible; éste es el porcentaje que gasta el 20% de población más pobre de Guatemala a pagarse este recurso; en Colombia y Bolivia, el gasto es el 8%, en Nicaragua el 9%, y en El Salvador y Argentina, el 11%.

<sup>4</sup> UNICEF, 2006.

<sup>5</sup> El Banco Mundial evalúa que no se está llegando ni al 50% de la inversión necesaria para alcanzar los ODM.

<sup>6</sup> En estas cumbres se establece que el acceso al agua, junto con la educación básica y la salud materno-infantil, son los servicios básicos universales, y que se debería garantizar su cobertura para el año 2000. A tal efecto, en Oslo se acuerda la Iniciativa 20/20, que promueve que el 20% de una Ayuda Oficial al Desarrollo de calidad se centre en estos servicios básicos, de la misma forma que lo hará el 20% del presupuesto de los países receptores. Lamentablemente, al llegar el año 2000, la comunidad internacional rebajó estos objetivos con los ODM.

<sup>7</sup> 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.

No es hasta la década de los 80, en plena implantación de un 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 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 Monetario Internacional (FMI)<sup>8</sup>, 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, solo 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<sup>9</sup>, 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<sup>10</sup>. O el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que en el periodo 1993-2005, condicionó el 66% de sus créditos en el sector agua a la promoción de la participación privada<sup>11</sup>.

Uno de los aspectos que se aborda sistemáticamente es la cuestión de la financiación necesaria para alcanzar los ODM. El Consejo Mundial del Agua, WWC por sus siglas en inglés, le encargó a Michel Camdessus, ex-director del FMI, el correspondiente documento de estrategia: *Financiando el agua para todos*. Para su redacción, constituyó un equipo donde, entre otros, se integraban directivos de multinacionales y de grupos de presión privatizadores, así como 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 di-

---

<sup>8</sup> Nancy Alexander. *The roles of the IMF, the World Bank, and the WTO in Liberalization and Privatization of the Water Services Sector*, Citizens Network on Essential Services, 2005.

<sup>9</sup> Sara Grusky. *IMF Forces Water Privatization on Poor Countries*, Globalization Challenge Initiative, 2001

<sup>10</sup> World Bank and Center for Public Integrity Analysis.

<sup>11</sup> Para el Cono Sur, este porcentaje fue del 57%, y movilizó un total de 1.800 millones de dólares. *Sedientos. El BID y las políticas sobre el agua*, Food and Water Watch, 2007

### Argumentos para la Privatización del sector Agua potable y Saneamiento

**¿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 80 se empieza a aplicar, imparable, la doctrina que nace del Consenso de Washington, que en el sector del agua se resume perfectamente en los 4 puntos siguientes:

- 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.

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.

versas medidas destinadas a disminuir los riesgos que se han detectado en las inversiones del sector agua en los países empobrecidos<sup>12</sup>; en concreto, se habla de fijar las tasas de retorno, fijar las tarifas a monedas estables, garantizar la recuperación total de costes, potenciar las descentralizaciones que deben permitir identificar los mercados más rentables<sup>13</sup>, 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 suculenta fórmula de colaboración, donde el sector público pone la infraestructura y la deuda, y los operadores privados la gestión y el beneficio.

Las anteriores precauciones y garantías propuestas por el *Informe 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 corresponden 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.

<sup>12</sup> 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 discussion note* (2004), ambos por David Hall, PSIRU, Universidad de Greenwich.

<sup>13</sup> 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.

Si bien a lo largo de los años 90 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 Instituciones Financieras Internacionales (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 mediante la venta de los contratos no rentables, la reducción de costes, la limitación de las nuevas inversiones al resultado del *cash flow*, y la reducción drástica de la inversión en los países empobrecidos<sup>14</sup>.

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 Unión Europea (UE) 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 solo se 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 solo ha extendido el servicio a 900 personas por día durante los últimos 9 años<sup>15</sup>. Quizás se debería haber prestado más atención al director ejecutivo de Saur, la tercera multinacional del sector: “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 públicos, más bien al contrario<sup>16</sup>.
- Las inversiones se han quedado en promesas, muy por debajo de lo previsto, sin extensión de redes hacia zonas no rentables.
- Tarifas más elevadas<sup>17</sup>.
- Las empresas privadas de agua no han aportado nuevas fuentes de financiación, y dependen fuer-

---

<sup>14</sup> David Hall. *Water multinationals in retreat*, PSIRU, Universidad de Greenwich.

<sup>15</sup> Varios autores. *Espejismo en el agua. El fracaso de las inversiones privadas en el servicio de agua de países en desarrollo*, PSIRU/World Development Movement, 2006.

<sup>16</sup> D. Hall y E. Lobbina. *The relative efficiency of public and private water sector*, PSIRU, Universidad de Greenwich, 2005.

<sup>17</sup> El PNUD, en su informe del 2006, estima que los operadores privados son, de media, cerca de un 20% más caros que los operadores públicos.

temente 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 esquema 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<sup>18</sup>.

En definitiva, la privatización del agua no ha proporcionado las inversiones prometidas y, lo peor de todo, que, al mismo tiempo que los donantes internacionales han fomentado el papel del sector privado como inversor 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.

#### Evolución de los Contratos Privados en Sudamérica

País	Total contratos multinacionales	Contratos que Cesan-cambian	%	Retorno al sector público	%
Argentina	9	7	78%	6	86%
Bolivia	2	2	100%	2	100%
Brasil	7	4	57%	0	0%
Chile	10	7	70%	0	0%
Colombia	8	2	25%	1	50%
Ecuador	2	0	0%	-	-
Guyana	1	1	100%	1	100%
Perú	1	0	0%	-	-
Uruguay	2	2	100%	2	100%
Venezuela	3	3	100%	3	100%
<b>TOTAL</b>	<b>45</b>	<b>28</b>	<b>62%</b>	<b>16</b>	<b>57%</b>

Fuente: Lluís Basteiro, ISF, 2008

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 y de 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 90<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Hellman, Jones y Kaufmann. *Are Foreign Investors and Multinationals Engaging in Corrupt Practices in Transition Economies?*, BM, 2000.

<sup>19</sup> C. Harris. *Private participation in infrastructure in developing countries: Trends, impacts and policy lessons*, documento de trabajo del BM N° 5, 2003.

Analizando más concretamente la situación en Sudamérica podemos comprobar como se ha desarrollado este cambio de paradigma aunque con algunas excepciones. Actualmente, son muy pocos los contratos privados que se mantienen vigentes bajo su forma original. En Colombia, Ecuador y Perú se aprecia una cierta estabilidad de los operadores privados, pero en Chile y Brasil se detecta más compra-venta de concesiones, sobretodo de multinacionales a inversores locales o a multinacionales sin implantación en el continente. En conclusión, más del 60% de los contratos privados se han visto cancelados por algún motivo y, de éstos, el 57% han acabado pasando, de nuevo, bajo el control del sector público. Todas estas cifras son especialmente significativas si se tiene en cuenta que esto ha sucedido en un período inferior a 10 años, cuando estos contratos eran, de media, por 30 años.

Esta vuelta hacia el sector público, que ha recuperado la mayoría de las concesiones privatizadas, se ha hecho bajo diferentes fórmulas: desde el control estatal, provincial y municipal, a la de los propios trabajadores o la gestión comunitaria.

Las excepciones a la tendencia general las encontramos en Brasil, Chile y México. En Brasil, donde hay una mezcla de operadores estatales, municipales y pequeños operadores privados, se da un amplio abanico de iniciativas. La asociación de operadores municipales, Assemæe, ha trabajado activamente apoyando el desarrollo de estos operadores, a menudo a través de la figura de concesionarios público-público. Pero también se están dando movimientos contrarios como las privatizaciones parciales de operadores estatales: SABESP, del estado de Sao Paulo, tiene un 49.7% en manos de inversores privados, brasileños y norte-americanos; y Copasa, del estado de Minas Gerais, un 30.2%. A pesar de todo, estos operadores parcialmente privatizados están estableciendo colaboraciones con operadores públicos de Perú y Paraguay.

Por otro lado, el caso de Chile muestra claras diferencias. Ha existido una alta volatilidad de los contratos, pasando éstos por múltiples manos y propietarios, pero el sector público no ha recuperado su gestión en ninguno de ellos. Actualmente la volatilidad se ha transformado en concentración, al estar la mayor parte de los contratos controlados por sólo dos corporaciones. De hecho, México, país que también ha promovido la privatización de los servicios de Agua Potable y Saneamiento, tampoco ha seguido la tendencia del resto de países latinoamericanos recuperando la gestión pública de éstos, desoyendo las presiones de su opinión pública.

Uno de los factores en común entre México y Chile se encuentra en que los dos países latinoamericanos han firmado acuerdos de libre comercio con la UE, donde las principales corporaciones de servicios de Agua Potable y Saneamiento tienen su sede central. Uno de los efectos más destacables de estos acuerdos supone el blindaje a la Inversión Extrajera Directa IED ante las posibles expropiaciones por parte del sector público.

Los países que sí han recuperado la gestión pública del abastecimiento de agua y saneamiento han debido enfrentar obstáculos jurídico-financieros, además de las cargas crediticias por las condiciones de los créditos iniciales, especialmente en Argentina y, en menor medida, en Bolivia. En muchos casos, las empresas se han dirigido al Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), organismo dependiente del BM, reclamando una compensación por la interrupción de los contratos. Estos casos resultan sumamente costosos, tanto por el importe de la reclamación (que ha llegado a un importe total de 3.300 millones de dólares), como por el gasto realizado para afrontar la demanda. Desde el año 2007, Venezuela y Bolivia han intentado salir del CIADI.

Obviamente, Chile y México ante el panorama de sus vecinos y con los acuerdos en vigor, tuvieron un motivo más para desoír a sus sociedades civiles respectivas y mantener la gestión privatizada de los servicios de agua potable y saneamiento.

### Coste de la recuperación de contratos en Sudamérica

País	Concesion	Demandantes	Reclamación	Resolución
<b>Argentina</b>	Tucumán	Aguas del Aconquija (Vivendi)	375M U\$D	105M U\$D
<b>Argentina</b>	Provincia de Buenos Aires	Azurix / Enron	400M U\$D	165M U\$D
<b>Argentina</b>	Mendoza	Saur	300M U\$D	Pendiente
<b>Argentina</b>	Mendoza	Azurix / Enron	-	Pendiente
<b>Argentina</b>	Santa Fe	Aguas Provinciales de Santa Fe (Suez / Agbar)	300M U\$D	Pendiente
<b>Argentina</b>	Córdoba	Aguas Cordobesas (Suez / Agbar)	108M U\$D	Pendiente / interrumpido
<b>Argentina</b>	Buenos Aires	Aguas Argentines (Suez / Agbar / Vivendi)	1700M U\$D	Pendiente
<b>Argentina</b>	Provincia de Buenos Aires	AGBA (Impregilo / Dragados / Aguas de Bilbao)	100M U\$D	Pendiente
<b>Bolivia</b>	Cochabamba	Aguas del Tunari (Bechtel / Abengoa / Edison)	50M U\$D	2 Bolivianos
<b>Bolivia</b>	La Paz / El Alto	Suez	Amenaza de demanda	-
<b>Uruguay</b>	Maldonado	URAGUA (Aguas de Bilbao / BBK / Iberdrola)	Amenaza de demanda	-

Fuente: Lluís Basteiro ISF, 2008.



Campaña Centroamericana Agua fuera del AdA

## La gestión pública del agua con participación y control social

La propuesta de alcanzar el acceso universal a la agua y al saneamiento desde la gestión pública surge de la pregunta de cómo se ha conseguido el acceso y el saneamiento universal del agua, allá donde se ha conseguido. El acceso universal a los servicios de agua y saneamiento se alcanzó desde el sector público y con recursos públicos, y sólo en algunos casos como el de Francia o el de la ciudad de Barcelona se alcanzó con participación del sector privado. Después de la segunda guerra mundial se generaliza la idea que hay determinados servicios que no pueden regirse por las fuerzas del mercado y que deben ser gestionados y controlados desde el ámbito público, siguiendo criterios de eficacia y de cobertura universal. El agua es básica para la vida de los seres vivos del planeta: personas, plantas, animales. El sector público está obligado a garantizar y priorizar estos usos.

La propuesta de una gestión pública con participación y control social, nace a partir de los puntos de confluencia que representan los ilegítimos Foros Mundiales del Agua (FMA), organizados por el WWF. La presencia de las redes sociales del agua en los FMA se inicia principalmente en el II FMA de la Haya el año 2000, y con una acción un poco más coordinada en el III FMA de Kyoto, el año 2003. El objetivo de las redes sociales de agua era poner de manifiesto otras problemáticas que no eran abordadas en los debates y plantear otras maneras de gestionar los servicios de agua potable y saneamiento<sup>20</sup>. La construcción de propuestas y alternativas y la denuncia de las injusticias por parte de las redes sociales del agua se han construido principalmente en los siguientes encuentros:

<sup>20</sup> Jaume Delclós. *La gestión pública con participación y control social hacia el derecho humano al agua*, Artículo del libro *El Derecho Humano al acceso al Agua potable y al Saneamiento*, Institut Català de Drets Humans, 2008.

Año	Encuentro	Declaraciones remarquables
2002	I Foro Mundial Alternativo del Agua (Florenca) - FAME	
2003	Acciones en el Foro Mundial del agua (Kyoto)	
2004	Foro Social Mundial (Mumbai)	
2005	Foro Social Mundial (Porto Alegre) II Foro Mundial Alternativo Del Agua (Ginebra)	<p>“Promover el Derecho a la agua para todo el mundo y el reconocimiento del agua como un bien común y que, por lo tanto, pertenece a todos los seres vivos del planeta”</p> <p>“Promover prácticas democráticas y participativas en el sector del agua”</p>
2006	Foro Social Mundial – Caracas Foro Internacional en Defensa del Agua y la Vida (México) –FIDA - Cumbre de Movimientos Sociales en el IV FMA. Enlazando Alternativas 2 – Cumbre Social de la Unión Europea con el América Latín y Caribe (coincidiendo con la cumbre de jefes de estado de la UE-ALC)	<p>“Promover la gestión pública, social, comunitaria, participativa e integral del agua.”</p>
2007	Foro Social Mundial – Nairobi Asamblea Mundial del Agua de ciudadanos y cargos electos – Bruselas	<p>“Reforzar el papel de las empresas públicas de agua”</p> <p>“Realizar una gran movilización a favor de los programas de colaboraciones entre entidades públicas de agua (Partenariados Público-público) ya sea Norte/Sur, Sur/Sur, Norte/Norte.”</p>
2008	Foro Social Europeo – Lanzamiento de la Red Europea por el Agua Pública	

Fuente: Jaume Delclós, ISF, 2008

## Principios para la gestión pública del agua

Cuando se habla de alcanzar el acceso universal al agua y al saneamiento, desde la sociedad civil, se propone un modelo que tenga en cuenta a la ciudadanía desterrando, la vieja idea que la gestión del agua es cosa de expertos y que la población no puede opinar porque no entiende. La propuesta nace

de la base que la participación colectiva de la población en la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento puede aportar ideas nuevas. Una gestión que apueste por una nueva manera de entender la relación entre usuarios, gestores y titulares de los servicios, impulsando una gestión con la participación de la población y no a sus espaldas.

Los servicios de agua potable y saneamiento son monopolios naturales, ya sean públicos o privados, en los que no existe la libre competencia entre gestores del servicio, ya que funciona por concesiones de larga duración entre el titular y el operador. En los procesos de privatización de la gestión, el único momento de *libre competencia* es en el proceso de adjudicación de la concesión y a partir de este momento se actúa en condiciones de monopolio. Las características que deben regir los servicios básicos públicos de agua y saneamiento deben ser los siguientes<sup>21</sup>:

- **Universalidad:** Acceso universal a servicios de agua y saneamiento a toda la población, sin ningún tipo de exclusión.
- **Equidad:** Acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento independientemente de las condiciones étnicas y socioeconómicas de la población.
- **Integralidad:** Entender los servicios básicos de acceso de agua y saneamiento con una visión enmarcada dentro del ciclo integral del agua. Dentro de los servicios de agua y saneamiento se debe incorporar el alcantarillado, el drenaje pluvial y el control de vectores.
- **Gestión pública:** La comprensión de los servicios de acceso y saneamiento son públicos por definición, prestados por entidades de naturaleza pública, organizada bajo la forma de la organización directa y/o empresa pública.
- **Participación y control social:** Hay que involucrar a la ciudadanía en la gestión del agua, con el apoderamiento necesario que implica la gestión del agua. La ciudadanía debe ejercer el control del agua potable y saneamiento, para que lleve a término una gestión eficaz y sostenible desde la perspectiva social, ambiental y económica.
- **Intersectorial:** Hacer posible el desarrollo tanto de las zonas urbanas como de las rurales desde una visión ecosistémica del agua.
- **Calidad del servicio:** Se debe garantizar un servicio con regularidad, continuidad, eficiencia, seguridad y calidad en el suministro.
- **Acceso con precios módicos y justos:** Desarrollar políticas tarifarias de acuerdo con el poder adquisitivo de los/las usuarios/as (no debe superar el 3% de los ingresos familiares).

En los servicios de agua potable y saneamiento encontramos la participación de múltiples actores: gobierno, gestores, trabajadores, consumidores, sociedad civil y agencias externas. No obstante, a menudo, cuando analizamos estos servicios y sus actores más relevantes (titulares, gestores y usuarios), sólo vemos una pequeña parte del ciclo integral del agua. A partir de esta matización, analizaremos la relación entre estos 3 agentes: titular del servicio, gestores y usuarios.

- **Titular del servicio:** propietario de la instalación y principal responsable ante los usuarios de que estos obtengan un buen servicio. Debe hacer cumplir los acuerdos a la entidad gestora.
- **Gestores:** vigilan el correcto funcionamiento de los servicios. Tienen la obligación de hacer funcionar el servicio de acuerdo con las demandas del titular. En este apartado podríamos incluir a los trabajadores del servicio como activo a tener en cuenta.

<sup>21</sup> Silvano Da Costa. *Experiencias de Éxito en Servicios Públicos Municipales de Agua y Alcantarillado en Brasil*, 2007.

- **Usuarios:** la población que se beneficia de estos servicios y que también tiene ciertos derechos y obligaciones.

En función de las distintas formas de relación entre estos actores podemos simplificar las múltiples y diversas formas de gestión en 5 modelos. Evidentemente, esta simplificación deja fuera del análisis gran parte de la riqueza de modelos existente en la gestión del agua, pero es necesaria para poder continuar el análisis,

**Modelo privado de gestión del agua.** La gestión privada se centra en la gestión de los servicios por parte del sector privado y con ánimo de lucro. En este modelo, la relación entre el titular y el gestor es contractual y de larga duración; mientras los usuarios pasan a ser considerados y tratados como clientes por parte del gestor privado. Se trata pues de una relación única y exclusivamente financiera.

**Modelo mixto: partenariados públicos-privados.** En este modelo de gestión, la titularidad del sistema se reparte en diferentes porcentajes entre los dos actores. Por norma general, es el sector público quien tiene el porcentaje mayoritario y, por tanto, quien es el máximo responsable del servicio; no obstante, debemos matizar que los porcentajes varían en función del caso. La relación que se establece entre los dos actores que gestionan el sistema se fija contractualmente e incluye todas las condiciones de explotación. Desgraciadamente, a menudo, el sector público firma estos acuerdos contractuales bajo un mal asesoramiento que, ya sea por dejadez o por falta de capacidad, tiene consecuencias sobre el servicio (consecuencias que, tal vez no sean inmediatas, pero que sí saldrán a la luz a largo plazo, como en el caso de las reclamaciones sociales).

**Modelo público.** En el modelo público, el titular y los gestores del servicio son de naturaleza pública. A nivel mundial, más del 90% de la población que tiene acceso al agua la tiene a través de un servicio público. El modelo público mantiene la esfera de decisión del servicio en el ámbito público, bajo los principios de gestión de un bien común y fuera de la lógica de mercado. En este caso, la responsabilidad, a todos los niveles, es del sector público. Este modelo ha funcionado (y sigue funcionando) en muchos lugares de manera eficaz y bajo alguno de los Principios antes comentados. La unicidad del sector público en la gestión del ciclo integral del agua no fragmenta su gestión y se pueden establecer mecanismos de subsidios entre los diferentes servicios que se contemplan dentro del ciclo integral del agua.

**Gestión pública con participación y control social.** Tal y como se ha explicado en el punto anterior, con el fin de obtener un modelo público más eficaz y mantener en esta esfera el control y la gestión de un bien común tan importante como es el agua, proponemos la participación y el control social como instrumentos para aumentar su eficacia y reducir los casos de corrupción. La participación social en la gestión de los servicios cuenta con los siguientes elementos de interés: aumenta el conocimiento por parte de la población de su funcionamiento; permite una relación directa entre el usuario, el operador y el titular; da voz a todos los actores que tienen alguna relación con el agua; mejora el acceso a la información e impulsa nuevas mejoras en la gestión. Por otro lado, el control social de la gestión del agua permite aumentar la transparencia de la gestión y desarrollar una ciudadanía comprometida con sus servicios públicos.

**Gestión comunitaria.** El Estado no da cobertura de servicio de agua a muchos ciudadanos, que se acaban organizando desde sus diferentes comunidades para conseguir los valiosos servicios. La forma como se organizan es muy variada y se ajusta a su realidad cultural y social aunque, en la mayor parte

de los casos, encontremos un fuerte conocimiento de la complejidad de la gestión del agua y un gradual empoderamiento social y técnico por parte de la comunidad. En lo que atañe a la titularidad, en muchos casos, corresponde a ésta, aunque podemos encontrar otros tipos de relaciones. La gestión comunitaria se da en aquellas zonas donde se ha producido una ausencia total de gestión por parte del Estado y que, además, no cuentan con el interés de los operadores con ánimo de lucro. Finalmente, conviene destacar que los sistemas comunitarios de autogestión tienen una fuerte implementación en las zonas rurales.



Campaña Centroamericana Agua fuera del AdA

### 1.3 La situación del agua potable y saneamiento en centroamérica

La situación del agua potable y saneamiento en CA está muy lejos de ser óptima. De hecho, entre los países centroamericanos firmantes del AdA existe una gran disparidad interna de valores en cuanto a cobertura de servicios de agua potable.

#### Cobertura de Agua Potable en CA

		Población			Cobertura de servicios de agua potable					
		Total (miles)	% urbana	% rural	%	Total	Urbano	Rural		
País	Año					Conexión doméstica	% Conexión doméstica	% Conexión doméstica	% Conexión doméstica	
Costa Rica	1990	3,076	54	46	--	--	100	99	--	--
	2004	3,076	61	39	97	92	100	99	92	81
El Salvador	1990	5,110	49	51	67	45	74	48	48	16
	2004	6,762	60	40	84	64	94	81	70	38
Guatemala	1990	8,894	41	59	79	49	89	70	72	34
	2004	12,295	47	53	95	76	99	89	92	65
Honduras	1990	4,867	40	60	84	58	92	82	79	42
	2004	7,048	46	54	87	75	95	91	81	62
Nicaragua	1990	3,960	53	47	70	53	91	85	46	16
	2004	5,376	58	42	79	60	90	84	63	27
Panamá	1990	2,329	54	46	89	84	99	97	78	70
	2004	3,000	57	43	90	86	99	96	79	72

Fuente: Con base en World Health Organization y UNICEF (2006), citado por Nidia Hidalgo, CDC, 2008.

Además de estas cifras de cobertura, existen otros aspectos preocupantes relativos a la gestión del agua en CA, entre ellos la débil institucionalidad que conduce a una baja gobernabilidad, o mejor dicho, a una gobernabilidad al servicio de intereses económicos particulares en lugar de estar al servicio del interés general. También existe un bajo nivel de inversión pública en servicios de Agua Potable y Saneamiento, lo que ha propiciado una dependencia de financiamiento externo y de créditos de organismos multilaterales, especialmente el BID<sup>23</sup>. Estos créditos siempre van acompañados de condiciones para la reforma del sector encaminadas a favorecer la privatización de los servicios.

<sup>23</sup> Nidia Hidalgo. *Siete Piezas de la Mercantilización y Privatización del agua en Centroamérica*, CDC, 2008.

## Débil institucionalidad de la gestión pública del agua. Operadores, reguladores y rectores.

En CA el marco general para la institucionalidad se puede considerar débil en cualquier sector considerado, y el sector del Agua Potable y Saneamiento no es una excepción. Si dividimos la arquitectura institucional del agua entre entes operadores, reguladores o rectores, tenemos un panorama desolador de la situación, pues en la mayoría de los países no están claramente delimitadas las funciones de cada cual y en algunos casos, como El Salvador, no existen un ente regulador ni un ente rector con competencias claras y exclusivas y, por si fuera poco, tampoco existe legislación marco específica para el agua<sup>24</sup>.

### Arquitectura institucional del Agua en CA

País	Operador/es	Regulador (año de creación)	Rector	Legislación específica (año de aprobación)
<b>Costa Rica</b>	AyA, Municipalidades, ESPH S.A., CAAR (rural), ASADAS (rural), Desarrolladores de vivienda	ARESEP (1999)	Ministerio de Salud (MINSALUD), Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE)	Ley General de Agua (1953), Ley de creación del AyA (1961)
<b>El Salvador</b>	ANDA, Municipalidades, Emp. Descentralizadas, Juntas de agua rurales, Desarrolladores de vivienda	no existe	no existe	Ley creación de ANDA (1961)
<b>Guatemala</b>	Municipalidades, Emp. Municipales, Aguas de Mariscal, CAAP (rural)	no existe	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	no existe
<b>Honduras</b>	SANAA, Municipalidades, Emp. Concesionarias (Aguas de San Pedro, Puerto Cortés), Juntas de Agua Rurales	ERSAPS (2003)	CONASA	Ley Marco del Sector Agua (2003)
<b>Nicaragua</b>	ENACAL, Municipalidades, CAP (rural)	INAA (1998) y ENACAL (1998)	CONAPAS (1998) y ENACAL (1998)	Ley General de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (1998), Ley General de Aguas Nacionales (2007)
<b>Panamá</b>	IDAAN, JAAR (rural)	ANSP (1997)	Ministerio de Salud	Ley 77 (2001)

Fuente: Elaboración propia.

<sup>24</sup> Quique Gornés. *Escasez en la abundancia. La Construcción del Derecho al Agua en El Salvador*, ISF, 2008.

Es evidente que el proceso de mejora y aumento de la gobernabilidad del sector está en sus inicios ya que aunque en algunos países existe legislación específica, ésta no ha llegado a la plena aplicabilidad. Los casos de competencias dobladas entre varias administraciones o, por el contrario, de vacío competencial son muy frecuentes. La falta de personal cualificado y de recursos materiales impide el trabajo de las administraciones.

Además con las actuales legislaciones y regulaciones en varios países de CA se permite la participación privada en el sector del Agua Potable y Saneamiento.

### Avances de la privatización del Agua Potable en CA

Aspectos	Costa Rica	Nicaragua	El Salvador	Honduras	Panamá	Guatemala
<b>Proveedores principales del sector</b>	Públicos y comunitarios	Públicos y comunitarios	Públicos y comunitarios	Públicos y comunitarios	Públicos y comunitarios	Públicos y comunitarios
<b>Se permite la participación privada</b>	Sí	Teóricamente No	Sí	Sí	Teóricamente No	Sí
<b>Grado actual de participación privada en agua potable</b>	Baja (Aprox. 5% de usuarios)	Baja (11 empresas, aprox. 5% de usuarios)	Baja (Aprox. 3% de usuarios)	Media (Casi 10% de usuarios)	Nula	Baja
<b>Proveedores actuales con participación privada</b>	Desarrolladores de vivienda	Pequeñas empresas privadas, con licencia de operación	Desarrolladores de vivienda y empresas de Economía mixta (PPP)	Aguas de San Pedro, Aguas de Puerto Cortés	No hay constancia	Desarrolladores de vivienda, empresas concesionarias
<b>Proyecto piloto de privatización</b>	No hay	No hay	Tetralogía SEM	Aguas de San Pedro	No hay	Aguas del Mariscal
<b>Vías de crecimiento de la privatización</b>	Concesiones privadas y empresas de economía mixta (PPP)	Crecimiento restringido	Empresas de economía mixta (PPP)	Concesiones privadas y empresas de economía mixta (PPP)	Empresas de economía mixta (PPP)	Concesiones privadas

Fuente: modificado a partir de Nidia Hidalgo, CDC, 2008.

En este contexto, la firma del AdA entre UE y CA significaría una apreciable oportunidad para las corporaciones transnacionales del agua europeas pues la región centroamericana representa un mercado muy apetitoso, donde se encontrarán con operadores difusos, procesos de descentralización en curso, reguladores sin la capacidad necesaria para regular y legislaciones que mayoritariamente ya permiten la privatización de los servicios de Agua Potable y Saneamiento.

Por otro lado, a nivel ambiental existe legislación, pero ésta no se ha llegado a aplicar completamente y los entes o administraciones públicas encargadas se encuentran con serias dificultades para ello. Este hecho ha conllevado a que conflictos ambientales relacionados con el agua, entre corporaciones europeas y norteamericanas, hayan tenido graves repercusiones en las poblaciones más vulnerables, especialmente mujeres en poblaciones rurales i/o indígenas. Estos conflictos mayoritariamente se concentran en los sectores de generación hidroeléctrica y actividad extractiva, pero también existen en sectores como la industria química o el sector turístico.

## Baja Inversión Pública y Créditos Condicionados Internacionales

En relación a la inversión pública se demuestra que el Agua Potable y Saneamiento no es una prioridad para los gobiernos centroamericanos, pues éstos han preferido dejar en manos extranjeras el grueso de la inversión en el sector.

La inversión propiamente pública va desde los 16 USD/capita de 2005 de Panamá, o los algo más de 6 USD/capita en 2006 de Nicaragua, hasta los 1,1 USD/capita en 2006 de Costa Rica o 0,2 USD/capita en 2006 de Honduras. El Salvador se encontraría sobre los 2 USD/capita en 2004 y Guatemala alrededor del 1 USD/capita en 2005. Si tomamos en cuenta los PIB/capita respectivos estos valores se encuentran a años luz de las recomendaciones del BM en cuanto a inversión en agua potable y saneamiento que rondarían el 0.12% del PIB<sup>25</sup>.

Estos niveles de inversión pueden ser la causa o, tal vez, la consecuencia, de que existan en la región importantes niveles de inversión por parte de la banca multilateral. En CA se contabilizan un mínimo de 33 créditos de BM, BID y BCIE desde 1997 hasta nuestros días, en el sector de Agua Potable y Saneamiento. De estos, un mínimo de 17, posiblemente más, tenían condiciones o propuestas para favorecer la participación del sector privado en el sector agua potable y saneamiento<sup>26</sup>. El volumen total de créditos concedidos a la región por parte de las 3 instituciones financieras supera los 440 millones de USD.

### Distribución de créditos (BM, BID y BCIE) para el sector Agua y Saneamiento en CA

País	Num. Créditos	Volumen aproximado
<b>Costa Rica</b>	4	85 millones USD
<b>El Salvador</b>	4	45 millones USD
<b>Guatemala</b>	8	60 millones USD
<b>Honduras</b>	8	92 millones USD
<b>Nicaragua</b>	7	45 millones USD
<b>Panamá</b>	2	77 millones USD

Fuente: modificado a partir de Nidia Hidalgo, CDC, 2008.

<sup>25</sup> Marianne Fay y Tito Yepes. *Investing in Infrastructure – What is Needed from 2000 to 2010?* Policy Research Working Paper num. 3102, BM, 2004.

<sup>26</sup> Nidia Hidalgo. *Siete Piezas de Mercantilización y Privatización del agua en Centroamérica*, CDC, 2008.

Además de estos créditos de la banca multilateral, existen otros créditos bilaterales de origen diverso (España, KfW/Alemania, Suiza, Corea del Sur, OPEP, etc.) que pueden tener condiciones previas, por ejemplo, de ejecución a manos de una empresa del mismo origen de los fondos.

Es evidente que la situación del agua potable y saneamiento en CA es delicada y que requiere de un esfuerzo mayúsculo para poder mejorar las coberturas de abastecimiento de agua potable, especialmente en el ámbito rural, y la cobertura de saneamiento en todos los ámbitos, incluyendo también el tratamiento a aguas servidas. Esta es actualmente la cenicienta de este cuento de final incierto.

Ante estos hechos, los argumentos ya conocidos para favorecer la participación privada en el sector, como el aumento de inversión o la mayor eficiencia económica, volverán a aparecer en la opinión pública, como lo hicieron en el anterior proceso de privatización en Sudamérica. Además, las multinacionales europeas, una vez haya entrado en vigor el AdA, tendrán un seguro extra que les garantizará el blindaje de sus inversiones o, como suelen llamarles, su *seguridad jurídica y financiera*, ante cualquier situación de conflicto con el gobierno o sociedades locales. Este seguro les garantizará que no vean limitadas sus ansias de beneficios, porque éstos estarán asegurados mediante el capítulo de Comercio de Servicios y Establecimiento que establecerá la imposibilidad de retorno al sector público de las infraestructuras.

### Conflictos ambientales sobre el Agua

La situación de falta de gobernabilidad ambiental en CA es un campo abonado para la mercantilización del agua. Los efectos de esta mercantilización son extremadamente visibles y sensibles en el sector de la generación hidroeléctrica. Al hecho que supone el uso de agua para generación eléctrica en lugar de asegurar el acceso básico al agua para consumo humano, hay que sumarle las constantes violaciones de los Derechos Humanos de las poblaciones afectadas por la construcción de represas. Las comunidades desalojadas no suelen recibir ninguna compensación. Por otro lado, si existen resistencias al desalojo, las zonas a inundar suelen ser militarizadas y los defensores de los Derechos Humanos corren graves riesgos por mantener su actividad. En algunos casos en CA, como la represa de Chixoy en Guatemala, se llegó a la masacre de habitantes de las comunidades y activistas que se oponían a la ejecución del proyecto. Todo esto además de las graves repercusiones ambientales que tienen las represas hidroeléctricas.

Los conflictos por represas para la generación de electricidad también se han reproducido en México, como en el caso de la Represa de La Parota, parte del Plan Puebla-Panamá. Este mismo plan en el marco del programa de Integración Eléctrica Centroamericana tiene entre sus proyectos varias represas hidroeléctricas en CA; entre ellas la del Chaparral, la del Cimarrón y la del río Sapó en El Salvador, la de El Tigre en Honduras y la del río Usumacinta y la Xalalá<sup>27</sup> en Guatemala, que ya han generado algunos conflictos en la zona. La operación de la red eléctrica integrada tendrá un socio privado europeo, Endesa, al estilo de una colaboración PPP.

Además, con la integración eléctrica, la energía generada se podría transportar a mercados más suculentos que la propia CA; México por un lado, impulsor del plan, y Colombia por otro, que también participa del financiamiento de los distintos proyectos.

<sup>27</sup> Kerstin Reemtsma, Soledad Briones y Marta Ibero, *Proyecto Xalalá ¿Desarrollo para todos?*, Cifca, 2008.

<sup>28</sup> Oxfam América, [www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)

A los proyectos hidroeléctricos hay que agregar la minería metálica. Ésta contaba con 250 proyectos de exploración o explotación en Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador en 2006<sup>28</sup>.

En Valle de Siria, Honduras, donde la mina San Martín, de oro y plata, llevaba en 2007 seis años operando, 19 de los 23 ríos principales de la zona se han secado completamente. El monitoreo de las demás fuentes de agua muestra la presencia de cianuro y de metales pesados, muy por encima de los niveles permitidos por la OMS. En el municipio de San Sebastián del departamento de La Unión, en El Salvador, una mina de oro ha contaminado las principales fuentes de agua para las comunidades.

Las corporaciones europeas, con un AdA en vigor, no encontrarían casi ninguna regulación que limitase sus actuaciones, y cualquier nueva regulación podría ser sorteada mediante la oportuna amenaza de interposición ante el CIADI de una demanda por limitación de beneficios.



Campaña Centroamericana Agua fuera del AdA

<sup>28</sup> Oxfam América, [www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)

## 2. ANTECEDENTES. LIBRE COMERCIO, AGUA Y UNIÓN EUROPEA

### 2.1 El agua en el Acuerdo General de Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio

La 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.

La OMC nació el 1 de enero de 1995, pero su sistema de comercio tiene casi medio siglo de existencia. Desde 1948, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) ha establecido las reglas del sistema. De hecho, la segunda reunión ministerial de la OMC, celebrada en Ginebra en mayo de 1998, incluyó un acto de celebración del 50º aniversario del sistema.

A lo largo de los años el GATT evolucionó como consecuencia de varias rondas de negociaciones. La última y más importante ronda del GATT fue la Ronda Uruguay, que se desarrolló entre 1986 y 1994 y dio lugar a la creación de la OMC.

En el año 2008 formaban la OMC 153 estados miembros, que efectuaban más del 95% del comercio internacional. Había, además, 30 países que habían pedido el acceso<sup>29</sup>, así como diversos organismos internacionales observadores, entre los que encontramos las NNUU, el FMI y el BM. En ese marco se iniciaron las negociaciones sobre comercio de servicios, dando lugar al Acuerdo General de Comercio de Servicios (AGCS).

El AGCS es un acuerdo relativamente nuevo. Entró en vigor en enero de 1995, como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, para prever la extensión del sistema multilateral de comercio a los servicios. Con miras a lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado, según se establece en el artículo XIX del AGCS, los miembros de la OMC se han comprometido a entablar nuevas rondas de negociaciones sobre los servicios. La primera de estas rondas comenzó en enero de 2000.

La contribución del AGCS al comercio mundial de servicios se sustenta en dos pilares principales:

- a)** asegurar el aumento de la transparencia y previsibilidad de las normas y reglamentos pertinentes
- b)** promover la liberalización progresiva a través de rondas sucesivas de negociaciones.

En el marco del AGCS, este último concepto equivale a mejorar el acceso a los mercados y extender el trato nacional a los servicios y proveedores de servicios extranjeros en un número creciente de sectores. Sin embargo, según la propia OMC, ese concepto no entraña una desregulación; por el contrario, el AGCS reconoce explícitamente el derecho de los gobiernos a reglamentar con la profundidad que des-

<sup>29</sup> Rusia, Irán o Irak forman parte del grupo de países que en la actualidad está negociando su entrada en la OMC. La lista completa de países miembros se puede encontrar en [www.wto.org](http://www.wto.org).

een, con el fin de atender a los objetivos de su política nacional y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho.

No obstante, no se definen los mecanismos para desarrollar este derecho y cómo garantizarlo frente a los de liberalización con los que pueden entrar en disputa. Además, se detallan claramente las reglamentaciones para garantizar la libre acción de los prestadores de servicios<sup>30</sup>.

Todos los miembros de la OMC son signatarios del AGCS y han de asumir las obligaciones que se derivan de él. Estas repercusiones pueden ser mucho más importantes de lo que parecen indicar los datos disponibles sobre el comercio.

Casi la totalidad de servicios está afectada por el AGCS: hay pocas excepciones a la cobertura, por lo demás amplia, del Acuerdo. Una de éstas se refiere a los "servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales" (párrafo 3 b) del artículo I). En la definición correspondiente se especifica que estos servicios "no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios" (párrafo 3 c) del artículo I). Entre los ejemplos característicos cabe citar la policía, la protección contra incendios, las operaciones de política monetaria, la seguridad social obligatoria y la administración de impuestos y aduanas. Esta excepción parece indicar que los servicios de abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento quedarían fuera del marco del AGCS, puesto que tradicionalmente este servicio ha sido prestado por el sector público; sin embargo, un acercamiento a la definición expuesta en el AGCS de los servicios gubernamentales podría demostrar lo contrario. Si una municipalidad le cobra a una persona usuaria del servicio, esto podría considerarse como una prestación comercial del servicio, o si un Estado le permite a una empresa privada operar parte del sistema de distribución de agua potable, esto podría considerarse como competencia con otros proveedores<sup>31</sup>.

En el AGCS se establecen 4 modos principales de prestación de servicios. Esta clasificación ha sido sumamente aceptada a todos los niveles, y la gran mayoría de tratados bilaterales con componentes en servicios la usan:

#### **Modo 1: Suministro transfronterizo**

Un usuario del país A recibe servicios del extranjero a través de su infraestructura de telecomunicaciones o de correos. Ese suministro puede incluir servicios de consultoría.

#### **Modo 2: Consumo en el extranjero**

Nacionales del país A se han trasladado al extranjero en calidad de turistas, estudiantes o pacientes para recibir los servicios correspondientes.

#### **Modo 3: Presencia comercial**

El servicio es suministrado en el país A por una filial, sucursal u oficina de representación, establecida en el territorio de dicho país, de una empresa de propiedad y control extranjeros.

<sup>30</sup> Por ejemplo, en el párrafo 2 del artículo VI, los Miembros se comprometen a utilizar mecanismos nacionales ("tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos") que permitan a los proveedores de servicios pedir reparación legal. A petición de un proveedor de servicios afectado, estos mecanismos deben permitir "la pronta revisión de las decisiones administrativas que afecten al comercio de servicios y, cuando esté justificado, la aplicación de remedios apropiados".

<sup>31</sup> Ruth Caplan. GATS: *in whose service?* Nexus Magazine 8(3), 2003.

#### **Modo 4: Movimiento de personas físicas**

Un extranjero suministra un servicio en el país A en calidad de proveedor independiente o de empleado de un proveedor de servicios.

Por sus posibles afectaciones al agua nos interesan en este estudio los modos 1 y, especialmente el 3, pues son los servicios prestados bajo estas formas los que pueden tener impacto tanto en los servicios de agua potable y saneamiento como en la sostenibilidad ambiental del recurso agua.

Paralelamente a los modos de prestación, los servicios se encuentran estructurados en una amplia lista donde han sido clasificados en 12 sectores:

1. Servicios prestados a las empresas (incluidos los servicios profesionales y de informática).
2. Servicios de comunicaciones.
3. Servicios de construcción y servicios de ingeniería conexos.
4. Servicios de distribución.
5. Servicios de enseñanza.
6. Servicios relacionados con el medio ambiente.
7. Servicios financieros (incluidos los relacionados con los seguros y los bancarios).
8. Servicios sociales y de salud.
9. Servicios de turismo y relacionados con los viajes.
10. Servicios de recreo, culturales y deportivos.
11. Servicios de transporte.
12. Otros servicios no comprendidos en otros epígrafes.

Estos 12 sectores se dividen a su vez en 163 subsectores, más concretos. Esta clasificación, aprobada en el seno de la OMC y aceptada por todos sus miembros desde julio de 1991, recibe el nombre de W/120, en su formato original. Aunque existen intentos de modificación de la clasificación, especialmente remarcables para el caso del Agua y Saneamiento y por parte de la UE, que comentaremos más adelante, en el formato oficial no se incluyen los servicios de abastecimiento de agua potable en ningún sector o subsector. En cambio los servicios de alcantarillado sanitario y saneamiento se encuentran clasificados en el sector de servicios relacionados con el medio ambiente mediante la siguiente subdivisión:

6. Servicios relacionados con el Medio Ambiente
  - A. Servicios de alcantarillado 9401
  - B. Servicios de eliminación de desperdicios 9402
  - C. Servicios de saneamiento y servicios similares 9403
  - D. Otros Servicios ambientales 9409

El código que aparece al final de cada subsector corresponde a otra clasificación de bienes y servicios más universal conocida como Clasificación Central de Productos provisional, o CPCprov por sus siglas en inglés. Esta última codificación es una de las aceptadas por el organismo de las Naciones Unidas para el Comercio, UNCTAD.

### Las distintas clasificaciones de los servicios. La UE juega a la confusión

Existen varias versiones de clasificación. Estas se diferencian básicamente según su origen, pues son resultado de múltiples esfuerzos en distintas partes del mundo para poder llevar a cabo transacciones o negociaciones en base a un lenguaje común. Las diferencias también existen en función de qué productos tienen más presencia en ciertos lugares. La división de estadísticas de las NNUU tiene registradas 401 listas de clasificación nacionales en 108 países. Además existen listas de clasificación internacional que pueden ser por actividad, como las CIU (ISIC por sus siglas en inglés) y sus revisiones, o por productos como las CPC.

Por lo que se refiere a servicios de agua potable y saneamiento en las clasificaciones internacionales, éstos se pueden referenciar mediante múltiples códigos. En la siguiente tabla se muestran algunos de los códigos más comunes:

Producto o actividad	CIU Rev 3.1	CIU Rev 4	CPC provisional	CPC 1.0	CPC 1.1
Servicios de agua potable	4100	3600	18000 (agua natural); 71390 (transporte por tuberías)	69210	69210
Servicios de saneamiento	9000	3700	94010; 94030	94110; 94390	94110; 94390

Desde las primeras negociaciones en el marco del AGCS de la OMC, la UE se caracterizó por el uso y modificación a su conveniencia de los mecanismos de trabajo. Esta táctica tuvo su punto máximo en la elaboración del *Job 7612* y al solicitar compromisos de liberalización a casi un centenar de miembros usando esa clasificación que no estaba entre los mecanismos acordados por los miembros de la OMC. De hecho la lista de compromisos de liberalización de servicios del AA UE-Chile (anexo VII) se basa en el *Job 7612*, cuando se trataba de negociaciones complemente fuera del marco del AGCS, aunque algunos artículos se referenciaban a este último.

Por otro lado el uso indiscriminado de varias clasificaciones distintas simultáneamente en un mismo documento también favorece la confusión. En los distintos acuerdos se utiliza con preponderancia la CPC prov pero en algunos subsectores se pasa a la CPC ver 1.0 y, más ocasionalmente, a la CIU rev 3.1 para cuestiones relativas al derecho de establecimiento y compras del sector público. A esto se añade el uso recurrente de códigos específicos de ciertas actividades con otros códigos mucho más generales.

Este juego de clasificaciones y códigos se ampara en la ausencia de convenio internacional para elegir específicamente una clasificación maestra y sus derivadas, aunque esto no es excusa para que la UE en voluntad de mejorar la transparencia de sus negociaciones utilizase un único criterio para la clasificación de bienes y servicios que facilitase la labor negociadora de la otra parte y la rendición de cuentas ante las sociedades civiles respectivas.

Pueden consultarse las distintas clasificaciones en <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/>

## El 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. Al principio los compromisos eran bilaterales entre dos miembros aunque recientemente se ha utilizado un formato plurilateral. De las normas que integran el AGCS, pendientes todavía de completarse, destacan las siguientes por sus implicaciones en el campo del agua y saneamiento:

- **Principio de Nación Más Favorecida y de Tratamiento Nacional:** en resumen implicaría que las empresas extranjeras presentes se beneficiarán del mismo trato que reciben las empresas nacionales. Existen excepciones, pero sus condicionantes son muy ambiguos, lo que comporta cierta arbitrariedad en su interpretación. En definitiva, cuando un país empobrecido abre, 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; es decir, que las reglamentaciones nacionales no pueden bloquear los beneficios derivados del AGCS. Los proveedores de servicios pueden cuestionar 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. Así mismo, el principio de trato nacional comportará que los proveedores extranjeros se puedan beneficiar de los regímenes de subvenciones.

- **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.

El AGCS también estipula que en caso de expropiación o medidas equivalentes por parte del Estado, se pagará una indemnización al inversionista. Este mecanismo, por un lado, enfatiza únicamente en los deberes del Estado y en los derechos de los inversionistas, sin especificar los deberes de estos últimos; y por otro, puede tener serias implicaciones en el sector agua:

- Los Estados podrían pagar más de lo que deberían en caso de disputas.
- Crean incentivos para un comportamiento inapropiado de las corporaciones, tales como la búsqueda de proyectos de suministro de agua de alto riesgo político, no negociar en caso de disputa, e incluso hacer acciones para incrementar las probabilidades de que exista una expropiación por parte del Estado.
- Desincentivan que los gobiernos finalicen los contratos cuando no marcha bien el servicio, o que realicen la introducción de las regulaciones pertinentes en el sector Agua Potable y Saneamiento<sup>32</sup>.

Este último punto introduce una perspectiva interesante frente a quienes señalan que estos capítulos no menoscaban la facultad del Estado para regular y establecer requisitos sobre la explotación de una concesión de agua o adopte o mantenga medidas ambientales, porque si bien en el ámbito formal-jurídico no aparecen impedimentos para que el Estado lo haga, en el terreno de la práctica, los Estados pueden temer las sanciones económicas derivadas de poner en marcha leyes que se consideren medidas equivalentes a la expropiación.

Otro aspecto a destacar que tanto el AGCS como los compromisos adoptados por los países miembros son un tipo de acuerdo que trabaja con un enfoque de *abajo a arriba* o *listas positivas*, en los que los estados escogen los servicios que quieren liberalizar bajo este acuerdo adhiriéndolos a ciertas reglas clave y quedando el resto de servicios protegido.

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 echarse 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 3 años.
- La modificación se debe notificar con una antelación de 3 meses.

---

<sup>32</sup> Miguel Solanes y Andrei Jouravlev. *Revisiting privatization, foreign investment, international arbitration, and water*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Num. 129, CEPAL, 2007

- 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.

Este marco jurídico establecido ha sido y está siendo también la base para las negociaciones bilaterales de comercio en los distintos tipos de tratados que los principales países o bloques comerciales (EEUU y UE) están llevando a cabo con países empobrecidos, por ejemplo, los Tratados de Libre Comercio (TLC), los *Economic Partnership Agreement* (EPA) o los Acuerdos de Asociación (AdA).

### **Intentos de modificación de la clasificación W/120 original, Intentos de la UE para abrir mercados a sus multinacionales.**

La Unión Europea realizó una petición oficial al Comité de Compromisos Específicos el 28 de septiembre de 1999, mediante el documento S/CSC/W/25, para modificar la clasificación *W/120* en el sector de servicios relacionados con el Medio Ambiente. La petición comienza su introducción dejando claros cuales son los intereses de la UE, “Dadas las recientes tendencias a una mayor liberalización/privatización en el sector ambiental, las cuestiones de definición y clasificación han adquirido relativa importancia. En el contexto de las futuras negociaciones, una mejora de la clasificación aumentaría las ventajas de las actuales tendencias hacia la liberalización.” Esta petición incluía una clasificación alternativa a la oficial ya que dividía el sector de servicios relacionados con el Medio Ambiente en 7 sub-sectores:

- 6A) Protección del aire ambiente y del clima
- 6B) Agua para uso humano y gestión de las aguas residuales
- 6C) Manejo de desechos sólidos/peligrosos
- 6D) Restablecimiento y limpieza del suelo y el agua
- 6E) Reducción del ruido y las vibraciones
- 6F) Protección de la diversidad biológica y el paisaje
- 6G) Otros servicios ambientales y auxiliares

Lo más destacable desde el punto de vista de los servicios de Agua y Saneamiento, es la incorporación del agua para uso humano conjuntamente a la gestión de aguas residuales. En la clasificación propuesta se hace una explicación de aquello que se entiende por agua para uso humano en los siguientes términos “tratamiento, depuración de agua potable, incluida vigilancia” y se complementa con los códigos de la CPCprov y la CPC versión 1.0, incorporando el “agua natural”, el “transporte terrestre por tuberías” y, de forma clara de acuerdo al código 69210 de CPC 1.0, “Servicios de distribución de agua por tubería, excepto vapor y agua caliente”.

De esta forma la UE deja claras sus intenciones de forzar la liberalización de los servicios de abastecimiento de agua potable en el año 1999, fomentando así la expansión de las empresas multinacionales europeas de servicios de agua y saneamiento.

Un año más tarde, en noviembre de 2000, la UE realizó, de forma informal, otro intento de clasificación para incorporar los servicios de abastecimiento de agua potable de forma diáfana a la lista de servicios liberalizables mediante un documento sin firma con fecha de 28 noviembre de 2000, conocido

como *job 7612*. Este intento de clasificación se formalizó mediante la petición realizada el 22 de diciembre de 2000: en el documento S/CSS/W/38, que incorporaba el *job 7612* como un anexo. Esta nueva clasificación reordenaba la petición de 1999 de la siguiente forma:

- 6A. Agua para uso humano y gestión de las aguas residuales
- 6B. Manejo de desechos sólidos/peligrosos
- 6C. Protección del aire ambiente y del clima
- 6D. Restablecimiento y limpieza del suelo y el agua
- 6E. Reducción del ruido y las vibraciones
- 6F. Protección de la diversidad biológica y el paisaje
- 6G. Otros servicios ambientales y auxiliares

La nueva propuesta de la UE establece de forma clara que entiende por agua para uso humano en la forma “Servicios de captación, depuración y distribución de agua por tubería, excepto vapor y agua caliente” incluyendo todo tipo de servicios de distribución de agua potable en sus múltiples modalidades. Esta propuesta de clasificación obtuvo, en octubre de 2001, el apoyo explícito de Australia mediante el documento S/CSS/W/112 y de Colombia, en noviembre de 2001, mediante documento S/CSS/W/121 y otros apoyos implícitos por parte de Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda, entre otros, mediante el documento TN/S/W/28 en febrero de 2005.

La UE utilizó su nueva clasificación W/120 según documento *job 7612* para realizar sus peticiones de liberalización de servicios en el marco de las negociaciones del AGCS aunque esta nueva clasificación no ha sido incorporada a la lista general ni tampoco ha sido ratificada por los miembros de la OMC. De hecho la UE ha incorporado peticiones para la liberalización de los servicios de agua potable y saneamiento en 72 de las 109 peticiones bilaterales enviadas hasta junio de 2003<sup>33</sup>. El sector de agua y saneamiento es claramente un sector primordial para los negociadores de la UE, un sector de calidad que puede generar grandes expectativas, como demuestran las comunicaciones que mantuvieron miembros de la Comisión Europea (CE) y directivos de las principales empresas multinacionales de servicios radicadas en la UE en los años 2002 y 2003<sup>34</sup>.

La inactividad de la UE en las negociaciones del AGCS desde 1991 hasta 1999, y su posterior inicio con una actividad frenética, tiene su explicación si observamos la conformación de un grupo de *lobby* de multinacionales de servicios europeas, el Foro Europeo de los Servicios, o ESF<sup>35</sup> por sus siglas en inglés, que inició sus actividades en 1999, con el apoyo del entonces comisario europeo de comercio, Leon Brittan, en septiembre de 1998<sup>36</sup>. Las relaciones entre los funcionarios de comercio de la UE encargados de las negociaciones comerciales en el marco del AGCS y los miembros del ESF, han sido algo más que cordiales desde sus inicios, requiriendo los primeros las inquietudes del sector privado en el marco de las negociaciones en marcha. No hay que olvidar que de las 10 mayores empresas privadas del sector agua potable y saneamiento, 9 tienen su casa matriz radicada en la UE, entre ellas las empresas Suez y Vivendi que representan el 70% del mercado mundial de empresas privadas del sector:

<sup>33</sup> Christina Deckwirth. *Water almost out of GATS?*, CEO briefing, 2006.

<sup>34</sup> Consultar Corporate European Observatory Ceo, Ámsterdam.

<sup>35</sup> Por favor no confundir con Ingeniería Sense Fronteras, ESF, nombre de Ingeniería Sin Fronteras en catalán.

<sup>36</sup> Christina Deckwirth. *Water almost out of GATS?*, CEO briefing, 2006.

empresas que, por cierto, forman parte del ESF<sup>37</sup>.

Por otra parte y fruto de la presión de organizaciones de la sociedad civil europeas, en el verano de 2002, la CE anunció no ofrecer en el marco de las negociaciones del AGCS los servicios de salud, educación y agua potable de sus países miembros, aunque mantuvo las peticiones de liberalización para otros países, especialmente, los países en vías de desarrollo. En marzo de 2005, y mediante una carta dirigida a los directivos de Thames Water, empresa multinacional que previamente se había desmarcado públicamente de la política comercial de la UE en el sector agua potable y saneamiento, la CE se defendió explicando que “considera que, convenientemente gestionadas, las negociaciones del AGCS pueden contribuir a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el sector agua”. Mientras, en diciembre de 2005, previamente a la cumbre de la OMC de Hong Kong, el gobierno de Noruega, anunció que eliminaba sus peticiones de liberalización en energía, educación superior y agua, siendo el primer gobierno en realizar un anuncio de este tipo. El fracaso de la cumbre de Hong Kong propició un cambio de actitud en los negociadores de la UE, que vieron como los países empobrecidos soportaban la presión y no cedían en las pretensiones de liberalizar sus servicios de agua potable y saneamiento. Se modificó el modelo negociador de bilateral a plurilateral y, a partir de ese momento, las peticiones de liberalización excluyeron los servicios de agua potable aunque mantuvieron los de saneamiento. En febrero de 2007 y durante la cumbre de compromisos la UE retiró de forma provisional sus peticiones de liberalización bilaterales previas que incluían los servicios de agua potable<sup>38</sup>. Posiblemente el comisario de comercio, Peter Mandelson, decidió reorientar la estrategia comercial de la UE. A partir de los sucesivos fracasos en las negociaciones en el marco de la OMC, la UE se ha centrado especialmente en la firma de tratados bilaterales de comercio como una forma de superar los escollos que suponen las grandes cumbres con multitud de delegaciones de países en vías de desarrollo que últimamente han aprendido estrategias de unión.



Campaña Centroamericana Agua fuera del AdA

<sup>37</sup> Lluís Basteiro. *La inclusión del Agua en el AGCS*, Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

<sup>38</sup> Lluís Basteiro. *La inclusión del Agua en el AGCS*, Ingeniería Sin Fronteras, 2008

## 2.2 La Unión Europea y su estrategia comercial

Al mismo tiempo que en el marco de la OMC se estaba negociando el AGCS, la UE, impaciente por la lentitud del proceso, llevaba adelante negociaciones comerciales con varios países, miembros de la OMC, para firmar Tratados de Libre Comercio (TLC) o Acuerdos de Asociación (AdA) bilaterales. Estos acuerdos utilizan como base jurídica los acuerdos de la OMC y por lo tanto, en lo referente a Comercio de Servicios, el AGCS.

Los acuerdos bilaterales no se restringen al comercio de servicios sino que también afectan al comercio de bienes, a los derechos de establecimiento y a la inversión. Por esto, y dadas las múltiples posibilidades de afectación al agua tanto a nivel de servicio como de bien o de recurso natural, es necesaria una lectura de los acuerdos desde varios puntos de vista.

### Dimensión del agua en los acuerdos de libre comercio

	Bienes	Servicios	Inversiones
Agua embotellada	X		X
Exportación de agua (a granel)	X		X
Servicios de agua potable		X	X
Servicios medioambientales		X	X
Uso del agua para fines hidroeléctricos		X	X
Uso del agua para fines mineros		X	X
Uso del agua para fines petroleros		X	X
Uso del agua para fines turísticos		X	X
Uso del agua para fines agrícolas			X
Transporte fluvial		X	X
Derechos de agua			X

Fuente: Pablo Solón, Cruces de Caminos, 2005, traducido de Agua Sustentable, Water and Free Trade, 2007.

En el ámbito geográfico latinoamericano cabe destacar el Acuerdo de Asociación (AA) de la UE con Chile y el Acuerdo Global de Asociación con México, ya que ambos incluyen capítulos específicos para el comercio de servicios. También es importante resaltar el Acuerdo de Asociación Económica, EPA por sus siglas en inglés, entre la UE y los países del Cariforum<sup>39</sup>.

### Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México

El primero en firmarse fue el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, también conocido como Acuerdo Global (AG), entre la UE y México.

<sup>39</sup> El Cariforum está constituido por aquellos países ACP de la zona del Caribe

El 13 de mayo de 1996, el Consejo de Asuntos Generales de la UE aprobó el mandato de negociación para el nuevo acuerdo entre la UE y México. Las negociaciones de dicho acuerdo comenzaron en octubre de 1996 y finalizaron en julio de 1997. El 8 de diciembre de 1997, México y la UE firmaron un acuerdo compuesto de tres instrumentos que servirían como fundamento legal para la nueva relación bilateral: el Acuerdo Global, el cual sienta las bases para la negociación del componente comercial entre México y la UE; el Acuerdo Interino, el cual establece los mecanismos y el formato para lograr la liberalización comercial; y el Acta Final.

El Acuerdo Interino, vigente hasta la ratificación del Acuerdo Global, permitió a las partes aplicar con rapidez las disposiciones de aquél referidas al comercio de bienes y cuestiones relacionadas con el comercio. Fue aprobado por el Senado Mexicano y por Parlamento Europeo el 23 de abril de 1998 y el 13 de mayo de 1998, respectivamente. Después del intercambio de los instrumentos de ratificación correspondientes entre las partes, el Acuerdo entró en vigor el día 1 de julio de 1998.

Con la primera reunión del Consejo Conjunto, el 14 de julio de 1998, se marcó oficialmente el inicio de las negociaciones para establecer una zona de libre comercio. Las 9 rondas de negociación se llevaron a cabo entre noviembre de 1998 y noviembre de 1999. Las negociaciones del AG México-UE concluyeron el 24 de noviembre de 1999. El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (Acuerdo Global), el cual establece los objetivos y mecanismos para la liberalización del comercio de bienes y de servicios, fue aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de mayo de 1999 y por el Senado de México el 20 de marzo de 2000. El AG fue adoptado por el Consejo Europeo el 28 de septiembre de 2000 y después de la notificación de las partes de la finalización de sus procedimientos legales internos necesarios para la entrada en vigor, el AG entró en vigor el 1 de octubre de 2000. El AG es un acuerdo con un funcionamiento distinto al de otros TLC; podría decirse que se trata de un acuerdo comercial gradual pues establece la conformación de un Consejo Conjunto, órgano formado a nivel ministerial, que será el encargado de dar seguimiento a la aplicación del acuerdo, así como promover los procesos de negociación necesarios para ir completando el acuerdo con el paso del tiempo. Por eso, se asume que el AG inicial es incompleto; aunque en él ya se establecen multitud de compromisos en materia de comercio de bienes y eliminación arancelaria y aduanera. En materia de comercio de servicios, propiedad intelectual e inversiones, el AG se limita a compromisos genéricos que serán la base de futuras negociaciones.

En lo referente a Comercio de Servicios, se establecen una serie de excepciones que no entraran a formar parte del acuerdo en ningún caso, como los servicios audiovisuales, el cabotaje marítimo y los servicios aéreos. Para el resto de servicios se establecen unos artículos básicos, todos ellos referenciados al AGCS. Estos artículos establecen una serie de principios básicos: **Acceso a Mercados; Trato Nacional; Trato de la Nación más Favorecida; y Liberalización del Comercio de Servicios**<sup>40</sup>.

En el AG no se establecen compromisos específicos de liberalización de sectores para el comercio de servicios, ni por ello ningún tipo de restricción salvaguarda, excepto en el sector de servicios financieros, donde se establecen cuales son las restricciones de los distintos subsectores de servicios financieros en función de su modo de prestación.

---

<sup>40</sup> Este principio aglutina una serie de obligaciones como la eliminación de requisitos de desempeño para inversores, eliminación de barreras no arancelarias para la inversión y otras obstáculos al libre comercio.

No fue hasta 2001, que el Consejo Conjunto establece, mediante la Decisión 2/2001 de 1 de marzo de 2001, los resultados de las negociaciones relativas al comercio de los servicios, a los movimientos de capital y pagos, y a la propiedad intelectual. Las negociaciones se establecieron en 2 fases. En la primera, una vez en vigor la directiva, no se permite la introducción de ninguna nueva medida que suponga discriminación alguna o el refuerzo de ninguna medida existente. En la segunda, se establece que en un plazo máximo de 3 años se debe llegar a los acuerdos específicos necesarios para eliminar las discriminaciones existentes en un período no superior a 10 años. Estos serán los compromisos de liberalización sectoriales. Los plazos otorgados pueden ser modificados por el acuerdo de ambas partes, y así debe haber sido, pues todavía no se han realizado las negociaciones oportunas para llevar adelante estos compromisos.

Esta modalidad de negociación gradual supone ciertos riesgos pues se convierte en un mecanismo de *listas negativas*<sup>41</sup>, algo que en teoría la UE había descartado en sus negociaciones comerciales. Los principios básicos de Acceso a Mercados, Trato Nacional y Trato de Nación más Favorecida aplican a la totalidad de los sectores de servicios, incluidos los de agua potable y saneamiento, aún sin existir una lista de compromisos.

De esta forma nos encontramos, de facto, que México no puede implantar ninguna nueva regulación o reglamentación en ningún sector del amplísimo abanico del comercio de servicios<sup>42</sup> que las corporaciones europeas consideren discriminatoria para sus intereses, o sea ésta una barrera innecesaria para el comercio. Como hemos visto al explicar el principio de acceso a mercados, este hecho supone una grave desventaja para la capacidad de un estado de legislar a favor del interés general de sus ciudadanos.

Por otro lado, en la Decisión 2/2000 el Consejo Conjunto estableció la aplicación de los principios de Trato Nacional y No discriminación a las compras gubernamentales de bienes y servicios, especialmente para los servicios de construcción. Este aspecto es especialmente interesante, pues el estado mexicano está impulsando el Plan Puebla-Panamá, un corredor de infraestructuras a través del istmo centroamericano.

El caso del sector agua potable y saneamiento es especialmente grave pues el AG y sus posteriores adendas, mediante Decisiones del Consejo Conjunto, no permiten a las administraciones responsables imponer, bajo ningún concepto, obligaciones a los inversores, como serían compromisos de inversión, avales para la solvencia de la empresa, etc.

A raíz del AG se empezaron a implantar en México empresas multinacionales europeas, con inversiones en agua potable, entre ellas las más destacadas en el año 2006 eran:

---

<sup>41</sup> Al contrario que en el mecanismo de listas positivas, las listas negativas son un mecanismo que obliga al cumplimiento de los principios en todo el universo de servicios menos a las excepciones que se incluyan en él.

<sup>42</sup> Exceptuando los pocos sectores excluidos, anteriormente enumerados

**Empresas europeas con inversiones en Agua y Saneamiento en México. 2006**

Empresa	Capital Origen
Ondeo	Francés
Suez	Francés
Azurix	Francés
Aquamex, S.A. de C.V	Alemana
Eisenmann S.A. de C.V	Alemana
Luwa México S.A. de C.V.	Alemana
Tecnología Intercontinental S.A. de C.V.(TICSA)	Alemana
Uhde Jacobs México, S.A. de C.V.	Alemana
Veolia Environnement	Francés
Anglian Water	Reino Unido
Kelda Group	Reino Unido
Severn Trent Water	Reino Unido
Aguas de Barcelona	España

Fuente: Pilar Berrios, MIMEMO, 2006.

Hay que destacar que entre estas empresas hay varios casos de doble propiedad, es decir, algunas de estas empresas multinacionales pertenecen a otras presentes en la misma lista, por ejemplo, el accionista mayoritario de Aguas de Barcelona es la empresa francesa Suez.

El AG ha supuesto un blindaje a las inversiones en agua y saneamiento de las multinacionales europeas, inversiones que en el sector servicios se han concentrado mayoritariamente en la compra de activos existentes<sup>43</sup> y no en la creación de nuevas inversiones.

**Privatización del Agua en Saltillo (México): Una Experiencia Compartida Entre Europa y México**

El proceso de privatización del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado en el municipio de Saltillo, Coahuila, fue el primer caso en México en que se aplicó el sistema de empresa mixta, es decir, el control / propiedad del recurso hídrico está en manos del Estado, pero la administración y ejecución de todo el proceso del servicio de agua potable y alcantarillado está en manos de un inversionista privado con 49% de las acciones, en este caso Aguas de Barcelona.

La figura jurídica de Aguas de Saltillo es Interagbar, empresa que se conformó una vez que Aguas de Barcelona ganó la licitación; en el Contrato de Asociación que se firmó aparece esta razón social (Interagbar de México, S.A. de C.V. constituida en la Ciudad. de México el 6 de agosto del 2001). El nuevo sistema operador del agua se denomina Empresa Paramunicipal de Servicios Aguas de Saltillo, S.A. de C.V. y su capitalización se realizó el 15 de agosto de 2001, para iniciar operaciones el primero de octubre del mismo año. Curiosamente, sólo 6 meses después de la entrada en vigor de la Decisión 2/2001 del consejo conjunto.

El proceso ha tenido una serie de irregularidades importantes:

<sup>43</sup> Manuel Pérez. *A Tres Años de Tratado de Libre Comercio México – Unión Europea; Las promesas para el pueblo mexicano incumplidas / todo para las multinacionales europea*, 2003.

**a) Bases de licitación:** En Saltillo, al principio las autoridades municipales declararon que varias empresas estaban interesadas, de las cuales destacaban: Anglian Water, Vivendi y Aguas de Barcelona/Suez. A la convocatoria sólo respondieron dos: Vivendi y Aguas de Barcelona, pero al final, ésta última fue la única que se presentó a concurso y ganó la licitación con un precio ligeramente más alto que el que se fijó como mínimo.

Así fue como Aguas de Barcelona, sin mayor competencia, logró ganar la licitación por 25 años para administrar y operar el Sistema de Aguas de Saltillo, pagando por ello menos de 5.4 millones de USD y entró en operaciones el 1 de octubre de 2001.

**b) Aumento de Tarifas:** En Saltillo se han registrado aumentos que no se justifican; por ejemplo, el 1 de mayo del 2002 hubo un incremento para los usuarios/as domésticos del 10 por ciento; el 1 de diciembre del 5 por ciento para domésticos y comerciantes; en abril de 2003 hubo una condensación de rangos de 16 a 10, en donde se estableció el costo más alto del rango de la tarifa; y en julio del 2003 se registró un aumento del 1 por ciento respectivamente. Todo ello, sin tener relación con el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

En cuanto al aumento del 5 de diciembre de 2002, el argumento utilizado fue que se necesitaban cambiar medidores y darles mantenimiento; no obstante, se está pagando por algo que no beneficiará a todos pues no hubo un cambio de registros para todos los consumidores; es decir, consiste en pagar por algo que tal vez nunca vaya a ocurrir.

Por otro lado, en la revisión practicada a Agsal se detectó un desfase en el cobro de las tarifas, por lo que se ordenó una investigación y se determinó que todo incremento realizado al INPC (Índice Nacional de Precios al Consumo) deberá ser aplicado para que en lo sucesivo no se cobren los incrementos a las tarifas hasta en tanto se igualen ambos porcentajes.

**c) Falta de Transparencia:** La Asociación de Usuarios de Aguas de Saltillo (AUAS), consideró que a los usuarios/as se les había negado el acceso a los documentos que sirvieron de base para la privatización del sistema, como el Diagnóstico de la Situación del Sistema. AUAS concluyó lo siguiente: “La creación de una empresa mixta beneficia fundamentalmente a grandes grupos de poder a costa de los ciudadanos saltillenses, un buen número de los cuales se han visto afectados por cobros excesivos. Un bien público básico se ha convertido en mercancía, lo que pone en riesgo el beneficio público (se niega el servicio a los que no lo pueden pagar) y su sostenibilidad.”

**d) Además:** Se ha realizado una auditoría sobre las operaciones de Aguas de Barcelona en Saltillo, la cual comprendió del cuarto trimestre de 2001 al cuarto trimestre de 2002. El dictamen de la Contaduría exigió la devolución del monto extra tarifado al patrimonio de SIMAS Saltillo.

Por estas posibles responsabilidades, el Gerente general de Agsal, Jesús García, promovió el 12 de enero del 2005 dos amparos federales para evitar acciones de puedan repercutir en la inhabilitación del cargo. Sin embargo, uno de estos le fue negado, pues no se encontraron elementos por parte de la autoridad para otorgarle la protección de la justicia y evadir las sanciones correspondientes.

Presentado por Copenhague Initiative for Central America (CIFCA) y la Red Mexicana de Acción ante el Libre Comercio (RMALC) en el Tribunal Permanente de los Pueblos en la sesión de Viena en el mes de mayo de 2006.

A nivel macroeconómico la situación tampoco se ha vuelto beneficiosa para el desarrollo de México pues la balanza comercial entre México y la UE es cada vez más deficitaria de la parte mexicana.

**Balanza Comercial México-UE 2000-2006 (miles de dólares)**

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2000	5,593,367	15,032,673	-9,439,306
2001	5,350,896	16,313,866	-10,962,970
2002	5,528,237	16,627,829	-11,099,592
2003	6,121,058	18,005,441	-11,884,383
2004	6,705,587	20,908,124	-14,202,537
2005	9,008,609	25,008,143	-15,999,534
2006	10,890,288	27,847,488	-16,957,200
<b>Cambio %</b>	<b>94,7</b>	<b>85,2</b>	<b>79,6</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2007.

Por otro, la Inversión Extranjera directa, IED, se encuentra altamente concentrada. En el periodo 1999-2006 tan sólo cuatro países europeos concentraron el 90% de las IED en México: España, 37.4%; Holanda, 35.6%; Reino Unido, 10.2%; y Alemania, 6.8%. Por sectores, tres cuartas partes de la IED se concentran en el sector manufacturero (49.5%) y servicios financieros (24.7%). El tratado no ha sido un instrumento de diversificación de las inversiones, contradiciendo así el discurso de que la IED generaría un mayor desarrollo regional; por el contrario, sólo ha reforzado la tendencia a la concentración, limitando los beneficios del intercambio a unos cuantos ganadores<sup>44</sup>.

### Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile

El 18 de noviembre de 2002 la UE y Chile firmaron el Acuerdo de Asociación (AA) que entró en vigor el 1 de febrero de 2003. El proceso se inició por medio de la firma del Acuerdo Marco de Cooperación en 1996 entre Chile y la UE. El objetivo estaba destinado a sentar las bases para establecer una asociación de carácter político y económico y de crear un área de libre comercio bilateral. El Comité Conjunto Chile-UE, previsto en el artículo 33 del Acuerdo Marco de Cooperación, se reunió por primera vez en Bruselas, Bélgica, el 24 de noviembre de 1999. En esa reunión, el Comité Conjunto definió el calendario, la metodología y la estructura de las negociaciones destinadas a profundizar los aspectos de cooperación y liberalizar el comercio. De este modo, la primera reunión del Comité de Negociaciones se efectuó en abril de 2000 en Santiago de Chile. Se realizaron 10 rondas para concluir las negociaciones el 26 de abril de 2002. El acuerdo incluye los aspectos de diálogo político, cooperación y comercial.

El AA entre la UE y Chile es el primer tratado en el que la UE realiza un Estudio de Impacto a la Sos-

<sup>44</sup> Por lo que respecta a su distribución geográfica, tampoco la IED europea contribuyó al reparto de oportunidades de desarrollo: se concentra en tan sólo cinco estados mexicanos de 32 (incluyendo el Distrito Federal) que representan el 91.5% de la inversión europea en el mismo periodo: el D.F. concentra el 58.1%; Estado de México, 14.5%; Nuevo León, 12%; Jalisco, 3.6%; y Puebla, 3.2%.

tenibilidad, o SIA por sus siglas en inglés, por el cual se deben establecer cuales son los sectores más sensibles en la firma del acuerdo y cuales deben ser las medidas compensatorias en su caso. Este estudio es el principal espacio para la participación de la sociedad civil europea, dejando la participación de la sociedad civil chilena a criterio del gobierno chileno. El SIA del AA fue finalizado en diciembre de 2002, un mes después de la firma del acuerdo, lo cual da un ejemplo de la nula importancia del SIA para el desarrollo de las negociaciones.

El AA establece la creación de un Consejo de Asociación para supervisar la aplicación del acuerdo. El Consejo de Asociación se debe reunir periódicamente, a nivel ministerial, como mínimo cada dos años. La primera reunión del Consejo de Asociación UE-Chile se realizó en Atenas, el 27 de marzo de 2003.

En el 2004 fue añadido un nuevo protocolo al AA que tomaba en consideración la ampliación de la UE, y por lo tanto extendía todos los beneficios del acuerdo desde los diez nuevos países hacia Chile y viceversa.

En su componente comercial, el AA tiene un título específico para el comercio de servicios en el cual, además de establecer los compromisos de liberalización por sectores, se establecen también los compromisos sobre facilidades para el establecimiento de empresas de servicios, conocido como modo 3, modo de presencia comercial.

El Título se aplica a todos los sectores con excepción de los servicios audiovisuales, los servicios de cabotaje marítimo y parte de los servicios de transporte aéreo. En las disposiciones generales del título se establecen los principios de Acceso a Mercados y Trato Nacional de acuerdo con los artículos respectivos del AGCS.

La lista de compromisos específicos de la UE incluye el sector de Servicios Relacionados con el Medio Ambiente, del mismo modo que la lista del AGCS, aunque en este sector la lista tiene la clasificación de subsectores según el *job 7612*, documento que, como hemos comentado, no había sido ratificado por los miembros de la OMC. En la lista de compromisos *job 7612* del AA, la UE ofrece los servicios de agua para abastecimiento humano de los países miembros de la siguiente forma “Servicios de recogida, purificación y distribución de agua mediante canalizaciones, excepto el vapor de agua y el agua caliente”. Por otro lado hay que recordar que la UE, en el verano de 2002, algunos meses antes de la firma del AA, había anunciado no ofrecer en el marco de las negociaciones del AGCS los servicios de salud, educación y agua potable de sus países miembros. Está claro que la estrategia de la UE siguió entonces frente a la presión de la sociedad civil y política europea, fue desistir de su intento en las negociaciones del AGCS pero mantener la presión liberalizadora en los acuerdos bilaterales. Además, en la lista se comprometen al Acceso a Mercados y al Trato Nacional para los servicios de aguas residuales.

En los compromisos de la parte chilena aparecen los Servicios Relacionados con el Medio Ambiente de forma genérica, de acuerdo al código CPC prov 940, que incluye los servicios de alcantarillado y eliminación de residuos, servicios de saneamiento y similares. Es importante aclarar también que en las disposiciones generales de la Parte IV del AA (Comercio y cuestiones relacionadas con el comercio), artículo 55, se establece “la liberalización recíproca del comercio de servicios, de conformidad con el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios”, es decir, que los compromisos de liberalización de sectores y subsectores tienen carácter recíproco y, por tanto, se puede interpretar que la UE al haber comprometido la liberalización de su subsector de agua potable estaba asegurando, de facto, la liberalización del mismo subsector por la parte chilena.

### Los servicios de Agua y Saneamiento en el SIA, Sustainable Impact Assessment

Es muy didáctica la escasa o nula presencia de los servicios de Agua y Saneamiento en el SIA realizado para el AA entre la UE y Chile. Las consecuencias de la liberalización del comercio de servicios y la eliminación de barreras a la Inversión Extranjera Directa, IED, comparten varias secciones del estudio, realizado por la empresa luxemburguesa PLANISTAT, consultora especializada en estudios económicos.

En el SIA no se aprecia ninguna afectación ambiental, ni positiva ni negativa, de la liberalización de los servicios ambientales, y los únicos comentarios a este aspecto se vinculan a la IED considerando que las empresas europeas proveedoras de servicios ambientales deben aprovechar su posición en el mercado chileno.

Se hace una mención acrítica respecto al crecimiento esperado en ciertos sectores, como producción de pulpa de papel en el comercio de bienes o generación eléctrica en el de servicios, sin enunciar ningún aspecto negativo en cuanto al uso de agua o contaminación de ésta.

No existe ninguna consideración negativa respecto la IED, considerándola como beneficiosa de forma intrínseca para la economía y sin ninguna afectación negativa a nivel social o ambiental. La única mención a nivel social es que se establece como beneficiosa para la generación de empleo, aspecto más que dudoso teniendo en cuenta que el AA elimina la posibilidad de aplicar a la IED requisitos de desempeño, ratios de contratos nacionales u otros mecanismos similares.

Tampoco se hace mención de los aspectos negativos que pueden conllevar la concentración de IED en determinados sectores o la aplicación de ésta en forma de compra de activos sin ninguna generación de riqueza añadida.

La única afectación ambiental nombrada recurrentemente es el aumento de transporte en carretera como consecuencia de un aumento de la producción de varios bienes y del crecimiento de sectores de servicios como el turismo. Aun así tampoco se establecen claras medidas mitigadoras, como podría ser el establecimiento de infraestructuras ferroviarias.

El SIA parece más un análisis destinado a convencer a los directivos de las empresas multinacionales y transnacionales europeas de aumentar su inversión en Chile que destinado a conocer cómo va a afectar a la sociedad chilena y europea la firma del acuerdo, especialmente a los sectores más vulnerables y precarios, y al medio ambiente.

El SIA del AA UE-Chile se puede consultar en [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_112388.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_112388.pdf)

Por otro lado el AA establece la eliminación de cualquier obstáculo en el establecimiento de empresas europeas en Chile de acuerdo al Capítulo III relativo a Derechos de Establecimiento. Este capítulo fomenta la implantación de filiales y sucursales de empresas europeas en Chile en diversos sectores,

### La generación hidroeléctrica en Chile. Monopolio, Concentración y Centralismo

El rol secundario del Estado en la determinación de la política y planificación energética, ha sido el factor fundamental de los problemas que el país enfrenta en el sector y razón principal de la crisis de la política energética vigente. En Chile existe una excesiva concentración de la propiedad y la gestión energética en pocos actores privados. Por ejemplo, sólo dos compañías, Endesa y Colbún, concentran 70% de la generación eléctrica del Sistema Interconectado Central (SIC). Esta situación, junto a la concentración en la distribución, ha implicado poca maniobrabilidad del Estado para planificar y orientar la política energética.

Entre quienes defienden el modelo de crecimiento económico ad-indefinitum, la “crisis energética” se ha transformado en un lugar común para justificar —entre otros— el desarrollo de megacentrales hidroeléctricas en la Patagonia. Se argumenta que el país necesitaría generar una cantidad siempre creciente de megawatts de la manera “más barata posible” para, de este modo, satisfacer la también creciente demanda que implica el crecimiento económico. En pos de tales objetivos, durante la dictadura militar, en plena coherencia con el modelo económico ultra neoliberal impuesto por la Constitución de 1980, se dictó el Código de Aguas de 1981 y la Ley General de Servicios Eléctricos de 1982. El proceso de privatización del sector eléctrico, determinó la existencia de un modelo de desarrollo energético en donde el Estado de Chile subsidia al sector privado —y dentro de este, de manera privilegiada a las empresas hidroeléctricas— para que desarrollen libremente megaproyectos hidroeléctricos a un bajo costo económico para ellos, pero a un alto costo socioecológico para el país y el planeta.

De autorizarse los nuevos proyectos previstos en Aysén, la institucionalidad chilena una vez más estaría subsidiando la intervención de las compañías eléctricas en las cuencas patagónicas para conseguir aumentar los beneficios de las corporaciones. Todo ello gracias un Código de Aguas que amparó la propiedad exclusiva del aprovechamiento de los recursos hídricos, la gratuidad de su uso y una destinación única para el desarrollo de actividades supuestamente productivas, dentro de las cuales destaca especialmente la generación eléctrica.

Por otro lado la legislación eléctrica consagra el derecho para que particulares, interesados en desarrollar los proyectos hidroeléctricos, accedan de forma privilegiada a concesiones que les permiten ejercer sus actividades en suelo privado y público.

La Región Metropolitana de Santiago (RMS) constituye el centro del poder político, económico y social del país. Concentra más del 40% de la población y el 50% del Producto Interno Bruto, pero produce sólo el 12% de las exportaciones. A su vez, genera el 60% de la basura y concentra el 50% de los vehículos. Esta situación es insostenible, pues la capacidad de carga de la cuenca de la RMS está sobrepasada, declarándose saturada de material particulado, monóxido de carbono y ozono; y casi saturado para dióxido de nitrógeno.

Al otro lado se encuentran las regiones del centro del país y las regiones extremas. En regiones como la de los Lagos y la de Aysén, en la zona sur, la población debe pagar en muchas localidades entre 30% y 90% más por la energía en relación a cualquier habitante de Santiago.

El año 2004, Santiago consumió del orden de 15.000 gigawatts/hora (GW/h) de energía eléctrica, aproximadamente el 30% del consumo nacional, o el 40% del consumo en el SIC. Sin embargo, la RMS sólo produce 4.130 GW/h al año, lo que constituye un déficit de más de 10.000 GW/h abastecidos por las demás regiones. De continuar el crecimiento de la demanda energética de Santiago, las regiones deberán abastecerla con más energía eléctrica, pues no existe capacidad de producción en la capital y sus alrededores. Éste es el fondo para los proyectos hidroeléctricos en Aysén, en la práctica estos proyectos hidroeléctricos en la Patagonia chilena constituirían un subsidio al crecimiento insostenible de la capital.

Patagonia Chilena ¡SIN REPRESAS! <http://www.patagoniasinrepresas.cl/>

entre ellos en el *suministro de electricidad, gas y agua*, de acuerdo con el código 40 de la clasificación CIIU Rev. 3. Este código no incluye el abastecimiento de agua potable según la clasificación de la NNUU, pero su enunciación es confusa y puede dar lugar a interpretaciones diversas. El sector que claramente se encuentra incluido en este código es la generación eléctrica a partir de cursos de agua naturales. Esta cuestión es altamente polémica en Chile, pues los derechos de agua otorgados a empresas europeas han sido denunciados como ilegítimos por varios colectivos de defensa de derechos indígenas y de defensa ambiental.

Previamente a la firma y entrada en vigor del AA ya se había iniciado la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento en Chile, en concreto en el año 1998, mediante una ley que incentivaba la venta de participaciones de los operadores públicos y, en menor medida, concesiones a largo plazo. La ley recogía que el 35% de cada operador debía mantenerse bajo control estatal y permitía que otro 10% estuviese en manos de los trabajadores. Además, la política oficial del presidente Frei no asignaba recursos para los planes de inversión de los operadores de agua potable y saneamiento, manteniendo a *rajatabla* la máxima neoliberal de *déficit* cero, este hecho hizo el resto. En el año 2002 el 83% de los sistemas estaban en manos privadas, porcentaje que aumentó hasta el 94% en 2004<sup>45</sup>. En una primera etapa privatizadora, hasta el año 2000, el estado efectuó la venta de 5 empresas, licitando paquetes de acciones minoritarios, de entre el 40% y el 45%, pero traspasando la gestión plenamente a operadores con *experiencia demostrada en el sector*, y que tuviesen una capacidad financiera acorde con los planes de desarrollo. El estado se reservaba un mínimo del 35%, lo que de acuerdo con la Ley de Sociedades Anónimas, le permitía mantener poder de veto sobre diversas decisiones estratégicas; un 10% se ofreció a los trabajadores.

Hubo una oposición política generalizada a la venta de las participaciones de los operadores públicos, con posicionamientos muy contundentes de los sindicatos y los usuarios, y enfrentamientos entre los diferentes partidos políticos. Los sindicatos iniciaron una serie de huelgas, y en el año 2000, después de las elecciones presidenciales, el gobierno chileno suspendió las privatizaciones. El proceso se retomó al año siguiente, modificando el esquema de venta, pasando a un esquema de licitación de contratos de transferencia del derecho de explotación del servicio, donde el estado mantenía la plena propiedad de las concesiones, pero dejó de participar en la propiedad de la empresa operadora. Los nuevos contratos tenían un plazo limitado a 30 años<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Lluís Basteiro. *Con el Agua al Cuello. El Proceso de Mercantilización de la Gestión del Agua. Ascenso y caída de las Multinacionales en Sudamérica: El caso de la inversión española en el Cono Sur*, Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

<sup>46</sup> Jorge Ducci. *Salida de operadores privados internacionales de agua de América Latina*, BID, 2007.

Después varios años de cambios, absorciones y compraventas la situación de las multinacionales del sector de Agua Potable y Saneamiento en el año 2007 era la siguiente:

Contrato	Multinacional	Concesiones
Aguas Andías (Santiago)	Agbar - Suez	Privatizada (1999)
Aguas Manquehue (Santiago)	Agbar - Suez	Absorbida por Aguas Andinas (2000)
Aguas Cordillera (Santiago)	Endesa	Absorbida por Aguas Andinas (2000)
Aguas Los Dominicos (Santiago)	Endesa	Absorbida por Aguas Andinas (2000)
Brisaguas (Santiago)	Agbar	--
ESVAL (Valparaíso)	Endesa - Anglian Water	Comprada por OTTP (2007)
Aguas Quinta (Valparaíso)	Agbar	Absorbida por ESVAL (2000)
ESSAL (Los Lagos)	Iberdrola	Privatizada (1998)
Aguas Decima (Valdivia)	Agbar	Comprada por Marubeni (2006)
ESSAM (Maule)	Thames Water	Comprada por OTTP (2007)
ESSBIO (Bío Bío)	Thames Water	Comprada por OTTP (2007)
ESSEL (Los Libertadores)	Thames Water - EDP	Absorbida por ESSBIO (2002)

Fuente: Lluís Basteiro, ISF, 2008.

Esto refleja además un alto grado de concentración, donde AgBar (Aguas de Barcelona), con un 38%, y OTTP (Plan de Pensiones de Profesores Ontario), con un 36%, controlan casi el 75% del sector chileno de Agua Potable y Saneamiento<sup>47</sup>.

La privatización del agua ha significado una IED de unos 600 millones de dólares, un 25% de lo necesario y esperado. También ha significado un aumento de las coberturas de agua potable y saneamiento en ámbito urbano del 90% al 100% y del 84% hasta el 95% respectivamente, aunque las situaciones de las coberturas antes de la privatización ya eran bastante notables<sup>48</sup>. Por otro lado, ha significado un incremento significativo de las tarifas, sin conseguir una reducción significativa de lo que se conoce como *agua no facturada*, básicamente fugas<sup>49</sup>. Se estima que la irrupción de operadores privados en el sector del agua y saneamiento ha supuesto en Chile un aumento de tarifas que oscila entre el 55% en las empresas concesionadas y el 80% en las empresas privatizadas<sup>50</sup>. Incluso un informe elaborado por el departamento de estudios del Congreso Nacional chileno en 2005 concluye que “Con todo, y más allá de la crítica al sistema económico neoliberal, que se ve fuertemente cuestionado en

<sup>47</sup> David Hall y Emanuelle Lobina. *Water privatisation and restructuring in Latin America*, PSIRU, 2007

<sup>48</sup> Lluís Basteiro. *Con el Agua al Cuello. El Proceso de Mercantilización de la Gestión del Agua. Ascenso y caída de las Multinacionales en Sudamérica: El caso de la inversión española en el Cono Sur*, Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

<sup>49</sup> G. Bitran y E. Valenzuela. *Water Services in Chile: Comparing Private and Public Performance*, Public Policy for the Private Sector, num. 225, 2003.

<sup>50</sup> María de la Luz Domper. *Privatización del agua y empresas sanitarias en Chile*, 2006

países del Tercer Mundo, el proceso privatizador de sanitarias ha revelado errores y/o omisiones en las negociaciones, desde el punto de vista de los compromisos incumplidos por parte de las empresas concesionarias, (en algunos países de los gobiernos locales que negociaron) y de la opinión pública que los denuncia”<sup>51</sup>

### La Planta de La Farfana

El año 2001 Aguas Andinas adjudicaba por 315 millones de dólares a una filial de Suez, Dégremont, el contrato de gestión de la primera planta de tratamiento de aguas residuales de La Farfana. Esta depuradora se inauguraba en octubre de 2003, y dos años más tarde, el Colectivo de Participación Ciudadana presentaba recurso en la Corte de Santiago por el cobro indebido del servicio de saneamiento, debido al incumplimiento de las medidas sanitarias por no haber retirado los lodos durante todo este periodo. El motivo aparente era un fallo en el diseño de los biodigestores, que fallaron sólo 45 días después de ponerse en marcha la planta, y la extracción de lodos, que provocaron una acumulación insalubre de 50.000 T de lodos.

Lluís Basteiro. Con el Agua al Cuello. El Proceso de Mercantilización de la Gestión del Agua. Ascenso y caída de las Multinacionales en Sudamérica: El caso de la inversión española en el Cono Sur, Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

Al proceso de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento hay que añadir la profunda mercantilización el agua en el país. Realmente, el caso de mercantilización del agua en Chile resulta clarificador. El entramado legislativo sobre el agua en el país, previamente a la entrada en vigor del AA, data de la época de la dictadura de Pinochet. Este marco legislativo favorece la privatización del agua mediante la consecución de Derechos de uso de agua gratuitos y a perpetuidad<sup>52</sup>. Ante esta situación, y con las garantías que ofrece el AA a la inversión europea, el resultado es una alta concentración de uso de agua en manos de corporaciones europeas, especialmente la compañía eléctrica Endesa. En 2004, Endesa ostentaba la propiedad del 81% de los derechos de agua no consuntivos, frente al 4.80% que ostentaba la segunda mayor propietaria de derechos. Además, el 84,6% de los derechos de uso consuntivo de agua se encuentra en el sector agro-exportador, y la propiedad de derechos de agua para consumo humano pasó de estar prácticamente igualada entre manos públicas y privadas en el año 1995, a estar un 83% en manos privadas en 2002. La privatización de los derechos de agua y de las empresas de agua potable y saneamiento no se traduce en mayor eficiencia de su uso, ni mejor calidad, cobertura o acceso para la población<sup>53</sup>.

Esta situación ha generado numerosos conflictos ambientales en el sector de la generación hidroeléctrica, como resaltan las protestas de los indígenas Mapuche-Pehuenche por la represa del río Biobío, el conflicto generado por el proyecto HidroAysén con represas en el río Pascua, río Baker y río Puelo, este último con posibilidades de generar un conflicto internacional con Argentina.

---

<sup>51</sup> Pablo Valderrama. *Privatización de sanitarias: Efectos en otros países*, Serie Informes Año XV, Num. 147, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2005.

<sup>52</sup> Sara Larrain. *El Agua en Chile: entre los Derechos Humanos y las reglas de mercado*, Chile Sustentable, 2004.

<sup>53</sup> Rodrigo Mundaca. *Situación de las aguas en Chile: algunas precisiones*, CEPRID, 2009.

Ante esta situación se han levantado voces críticas para reclamar la reforma del Código de Aguas de 1981 y conseguir así la nacionalización de los derechos de agua privatizados. Esta reforma pasaría por una reforma constitucional<sup>54</sup>, pero ésta perjudicaría los intereses de las transnacionales europeas, y entre ellas, Endesa. Las inversiones de Endesa en Chile están protegidas por los capítulos de inversión y establecimiento del AA que, al ser un tratado internacional, tiene el mismo rango legislativo que la constitución chilena. De hecho, parece razonable que el principal escollo para revertir la situación de falta de gobernabilidad del agua es el AA y las posibles indemnizaciones que las corporaciones europeas podrían reclamar, seguramente, por la vía de una demanda ante el CIADI.

A otro nivel más general, el AA entre la UE y Chile también tuvo otras consecuencias, como son un importante auge exportador de la economía chilena y un fuerte aumento de la IED, muy especialmente en aquella proveniente de la UE. Este aspecto, a priori positivo para la macroeconomía chilena, tiene su *cruz* cuando los datos se analizan más profundamente. Si bien es cierto que la balanza comercial entre la UE y Chile se ha ampliado a favor de éste último, esto se debe a una vuelta al sector primario de la economía chilena.

#### Balanza Comercial UE-Chile. Millones de dólares

Años	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportaciones a UE (15)	4.286,10	4.990,70	7.838,20	9.177,60	15.202,90	15.708,01
Importaciones desde UE (15)	3.023,40	3.260,50	3.350,00	4.948,70	5.105,20	5.843,44
Balanza Comercial UE-Chile	1.262,70	1.730,20	4.308,20	4.228,90	10.097,70	9.864,57

Fuente: Banco Central de Chile. Citado por Consuelo Silva, CLACSO, 2008.

El principal sector exportador fue la minería, que en 2007 supuso un 90% de las exportaciones totales a la UE, y especialmente la de cobre, que aumentó sus exportaciones en un 364% entre 2003 y 2007, mientras el sector industrial apenas significaba un 2% del total de exportaciones<sup>55</sup>. Las cifras de la balanza comercial ocultan que el superávit comercial se debe exclusivamente al aumento descontrolado de la exportación minera, un total de más de 30 mil millones de dólares. Si se descuentan las exportaciones mineras, de gas y petróleo, la balanza comercial se ha ido haciendo más y más deficitaria, sobre todo en productos industriales. Y su déficit ha subido más de 10 mil millones de dólares<sup>56</sup>. El otro sector exportador *estrella* de Chile es la celulosa. De todos es conocido que ambos sectores requieren una gran cantidad de agua para realizar sus actividades, algo preocupante en un país donde entre el 60% y 70% del territorio es considerado árido o semiárido. Hay que añadir que las exportaciones chilenas a la UE adolecen de otro problema, su concentración de destino. Sólo 5 países de la

<sup>54</sup> Prensa Parlamentaria, Senado de la República de Chile, 7 de octubre de 2008.

<sup>55</sup> Consuelo Silva. *A 5 años del Acuerdo Chile-Unión Europea. Auge exportador e Inversionista Versus Crecimiento*, CLACSO, 2008.

<sup>56</sup> Dirección de Relaciones Económicas del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, *Evolución del saldo de la balanza comercial 1999-2007*, 2008 [http://cms.chileinfo.com/documentos/SALDOS\\_BALANZA\\_COMERCIAL\\_2007\\_ver\\_2.pdf](http://cms.chileinfo.com/documentos/SALDOS_BALANZA_COMERCIAL_2007_ver_2.pdf)

**IED entre Chile y UE. 2003-2007 (millones de dólares)**

	Total 2003-2007	Promedio anual
<b>IED de Chile a la UE</b>	187	34,5
<b>IED de la UE a Chile</b>	5.846.764	1.669.352

Fuente: Consuelo Silva, CLACSO, 2008.

UE representaron el 82% de los envíos, Holanda (25%), Italia (22%), Francia (15%), Alemania (11%) y España (9%)<sup>57</sup>.

Por otro lado, la IED europea se fundamentó en la compra de activos existentes, como en el caso de México, mediante fusiones y adquisiciones sin aportar nueva liquidez a la economía chilena. Esta inversión fue la responsable de una reorientación de la economía chilena hacia los servicios.

Otro aspecto a considerar respecto a la IED se refiere a la liberalización de los movimientos de capital establecida en el AA, que tiene una especial importancia en los servicios financieros; de hecho, desde el año 2004 Chile experimenta un creciente desahorro externo, es decir, recursos generados en Chile son utilizados en otros países.

Al considerar el crecimiento económico mediante el crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB, nos encontramos con un promedio anual entre 2003 y 2007 del 5,25%, tasa de crecimiento inferior al promedio anual del periodo 1988-1997, que fue del 7.9%. Además si descontamos los movimientos de capital que las empresas transnacionales envían al exterior del país, es decir, valoramos el Producto Nacional Bruto, PNB, el promedio anual de crecimiento en el periodo 2003-2007 baja hasta el 3.08%<sup>58</sup>.

Nos encontramos, por tanto, con una economía especialmente exportadora de sus recursos naturales y grandes consumidores de agua, donde las mayores riquezas se concentran en pocas manos y con una libre circulación de capitales que impide la reinversión en el país. Además se favorece la salida de capitales de IED, sobretudo en el sector los servicios financieros, que se han dedicado a invertir en el exterior. El AA ha favorecido una floreciente economía especulativa virtual generadora de desigualdad social frente a otro modelo más productivo *real*.

## **Acuerdo de Asociación Económica entre la UE y los países miembros de Cariforum**

Al grupo de países caribeños integrados en el grupo África, Caribe y Pacífico, ACP, establecido en el Convenio de Lomé, Togo, en 1975, se le conoce como Cariforum y está conformado por 15 países. En el 2000, la UE y 78 países del ACP, incluidas las 15 naciones del Caribe<sup>59</sup>, suscribieron el Acuerdo de Cotonou, el cual regula las relaciones entre la zona de libre comercio caribeña (CARICOM) y UE. El Acuerdo de Cotonou tiene una duración de 20 años y contiene una cláusula que permite su revisión

<sup>57</sup> Consuelo Silva. *A 5 años del Acuerdo Chile-Unión Europea. Auge exportador e Inversionista Versus Crecimiento*, CLACSO, 2008.

<sup>58</sup> Consuelo Silva. *A 5 años del Acuerdo Chile-Unión Europea. Auge exportador e Inversionista Versus Crecimiento*, CLACSO, 2008.

<sup>59</sup> A excepción de Montserrat.

cada 5 años. Las preferencias comerciales no recíprocas de Lomé IV (1989) continuarán siendo aplicadas durante un período provisorio (2000-2007). El Artículo 37 del Acuerdo de Cotonou por su parte prevé la negociación de acuerdos de asociación económica, los cuales reemplazarán a los capítulos sobre comercio del Acuerdo de Cotonou.

En septiembre de 2002, la UE y los países del ACP lanzaron las negociaciones con miras de alcanzar acuerdos de asociación económica. Las negociaciones de los acuerdos de asociación económica procuran alcanzar cuatro objetivos: una asociación que implique derechos y obligaciones para ambas partes, el desarrollo económico de las partes (con énfasis en la flexibilidad e implementación gradual de compromisos), armonía con iniciativas regionales de integración, y la integración gradual de los países del ACP a la economía global. Al fracasar este intento de negociación, el comisario europeo de comercio reorientó la negociación para conseguir al menos acuerdos no tan amplios geográficamente pero sí factibles.

Así, las negociaciones para alcanzar un acuerdo de asociación económica entre los países del Caribe y la UE comenzaron el 16 de abril de 2004 en Kingston, Jamaica, y se organizaron en cuatro etapas:

- **La primera etapa** se concentró en medidas para acelerar la integración dentro de Cariforum y establecer lineamientos para un acuerdo que debía ser implementado como máximo el 1 de enero de 2008.
- **La segunda etapa** se concentró en reuniones de los grupos técnicos de negociación.
- **La tercera etapa** sirvió para consolidar las conversaciones y puntos de entendimiento en común alcanzados en un borrador de acuerdo de asociación económica.
- **En la etapa final** se concluyó el acuerdo.

La segunda etapa se lanzó en Barbados el 12 de noviembre de 2004. Posteriormente, el 30 de noviembre de 2006, en el marco de la tercera reunión ministerial sobre la negociación de este acuerdo en Bruselas, el Comisario de Comercio de la UE y los ministros de los países del Caribe concluyeron la tercera etapa de negociaciones, y brindaron lineamientos para la conclusión de las negociaciones de acuerdo con el Plan Conjunto y el Calendario de negociaciones de un Acuerdo de Asociación Económica. Los Jefes de Estado de CARICOM y los Comisarios de Comercio y Desarrollo de la UE se reunieron en Jamaica para una reunión especial el 4-5 de octubre de 2007. Las partes acordaron el texto del acuerdo de asociación económica en Barbados el 16 de diciembre de 2007. Posteriormente, se publicó el texto final del acuerdo el 22 de febrero de 2008.

El EPA entre la UE y los países del Cariforum fue formalmente firmado por 13 países<sup>60</sup>, en el Caribe el 15 de octubre de 2008. Guyana lo firmó oficialmente el 20 de octubre. Por otro lado, Haití, presente durante todas las negociaciones, anunció su intención de rubricar el acuerdo, pero más adelante.

El EPA tiene los componentes que vienen siendo típicos en un acuerdo comercial al uso, tanto en comercio de bienes, medidas arancelarias o propiedad intelectual. En el Título relativo a “Inversiones, Comercio de Servicios y Comercio Electrónico” se establecen los principios básicos de **Acceso a Mercados, Trato Nacional y Trato de Nación Más Favorecida**, tal como aparecen enunciados en el AGCS. Además también se establece una lista de compromisos de liberalización en forma de *lista positiva* dispuesta

<sup>60</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, y Trinidad y Tobago,

en el Anexo IV del EPA.

Por lo que respecta a compromisos de liberalización en servicios relacionados con el medio ambiente, la UE compromete su liberalización mediante una clasificación distinta de las mencionadas anteriormente en otros apartados:

- A)** Servicios de Aguas Residuales – (9401)
- B)** Gestión de Residuos Sólidos Peligrosos – (9402)
- C)** Protección del Aire ambiental y del Clima – (9403)
- D)** Recuperación y Limpieza de Suelos y Aguas – (9404)
- E)** Disminución del Ruido y de la Vibración – (9405)
- F)** Protección de la Biodiversidad y del Paisaje – (9406)
- G)** Otros Servicios Ambientales y Accesorios – (9409)

La UE compromete así la liberalización de los servicios de saneamiento, alcantarillado y depuración de aguas tanto en el modo de presencia comercial (modo 3) como en el suministro transfronterizo de servicios (modo 1), aunque no compromete sus servicios de abastecimiento de agua potable para consumo humano.

De forma recíproca, los países miembros de Cariforum comprometen la liberalización del sector ambiental incluyendo el saneamiento, alcantarillado y depuración de aguas. Es importante señalar que la gestión conjunta del agua potable y saneamiento, sin divisiones, es una de las formas más efectivas de gestión, y que la gestión del ciclo integral del agua es uno de los principios básicos de la *Directiva Marco 2000/60/EC Europea del Agua*. Tenemos entonces que la liberalización de la gestión de partes del ciclo integral del agua de forma separada, ahonda aún más en la falta de abastecimiento y acceso a Agua Potable y en los problemas de contaminación y mala gestión del recurso hídrico. Además, imposibilita una de las características básicas que, como hemos comentado anteriormente, deben garantizar los servicios de agua potable y saneamiento, la **integralidad**.

Este EPA tiene también especial interés por los servicios turísticos, destacándolos con una sección específica.

Otro aspecto a considerar en el EPA se refiere a la prohibición de barreras al establecimiento de empresas europeas, especialmente en el sector de la generación eléctrica, que tiene un enunciado casi idéntico al caso del AA entre la UE y Chile; hecho sumamente peligroso dado los antecedentes vulneración de derechos humanos y ambientales en ese país por parte de las corporaciones multinacionales europeas amparadas en el acuerdo. El caso eléctrico se enuncia como “Producción, Transmisión y Distribución de Electricidad, Gas, Vapor y Agua Caliente por cuenta propia”, y en él sólo la República Dominicana incluye salvaguardas relativas a garantizar los monopolios públicos en aquellas “actividades consideradas como Servicios Públicos a nivel nacional o local”.

En el mismo capítulo, Derecho de Establecimiento en Actividades Distintas al Sector Servicios, encontramos también Explotación de Minas y Canteras, que incluye Extracción de Crudo de Petróleo y Gas Natural, donde sólo 5 países imponen algún tipo de excepción relativa a la propiedad pública de los recursos y al control público de las extracciones, exploraciones o sondeos, incluyendo algún tipo de requisitos de nacionalidad y residencia de los derechos de explotación. Todas estas actividades y servi-

### El SIA del Acuerdo EPA entre la UE y el Cariforum

El SIA del EPA entre la UE y el Cariforum no existe como tal, sino que se encuentra englobado en el SIA de los acuerdos con todos los países ACP. La realización del estudio fue encargada a PricewaterhouseCoopers Audit France, filial francesa de la consultora PricewaterhouseCoopers. Se trató de un proceso más elaborado que los anteriores, e incluyó varios estudios sectoriales y por regiones. Éstos son: horticultura en África Oriental y Sudáfrica, reglas de origen en Comunidad Sudafricana de Desarrollo, servicios financieros en el África Central, agroindustria en África Occidental, servicios turísticos en el Caribe y pesca en el Pacífico.

En el SIA se aprecian consideraciones más críticas sobre IED y liberalización del comercio tanto de bienes como de servicios; al menos no son consideradas como positivas para el desarrollo de forma innata. En el estudio se realizan 12 recomendaciones a los negociadores que abarcan priorizar la integración regional entre los países; entre ellas, no incluir varios productos agrícolas sensibles en la reducción de aranceles, fortalecer los marcos regulatorios nacionales tanto socialmente como ambientalmente, y garantizar la transparencia y la participación pública en la provisión de servicios entre otras. Aún así, las recomendaciones no llegan a concretarse y no se percibe que vayan a ser seguidas por parte de la UE ni tampoco por los países ACP.

Es de especial interés en el informe específico de servicios turísticos en el Caribe, que el SIA perciba los riesgos ambientales de un fuerte desarrollo del sector, enunciando la contaminación marina y el aumento de la demanda de agua como factores preocupantes. Las medidas de mitigación propuestas son un aumento de la cooperación al desarrollo en materia de servicios ambientales hacia dicha región. Aunque estas medidas a priori parecen positivas, se debe ver como se lleva a la práctica esta cooperación, pues los ejemplos precedentes no son nada prometedores.

Se puede consultar el SIA y los estudios específicos en <http://www.sia-acp.org/>

cios deberían ser de especial preocupación, por ser grandes demandantes de agua y por su afectación negativa a los ecosistemas hídricos, aunque no parece que la UE tenga especial interés en cumplir con aquello establecido en el mismo EPA, de fomentar y favorecer el desarrollo sostenible. Este panorama nos presupone en cual es el interés de las corporaciones multinacionales y transnacionales europeas en la región del Caribe.

## Conclusiones sobre la estrategia comercial de la UE

Tal como hemos visto, la UE tiene especial predilección por la liberalización de los servicios y por la eliminación de barreras para el establecimiento y la IED, especialmente en la inversión destinada a la explotación de recursos naturales. No se puede obviar el papel de las corporaciones multinacionales y transnacionales de servicios en la estrategia de *Europa Global*<sup>61</sup> y cómo, a partir de esta, se enlazan una serie de acuerdos, mandatos y negociaciones.

<sup>61</sup> "Europa Global: Compitiendo en el Mundo" es el título de la comunicación oficial de la Comisión Europea en que se resume la estrategia de la UE en el aspecto comercial. El documento completo se puede consultar en versión borrador en [www.s2bnetwork.org/download/globaleurope\\_draft](http://www.s2bnetwork.org/download/globaleurope_draft)

### Desenmascarando la estrategia

La estrategia de "Europa Global" es una reafirmación de la agenda neoliberal de Lisboa (2000), donde se marcó el objetivo estratégico de convertir la economía de la Unión en "la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, antes de 2010, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social".

En la Comunicación de octubre se determina que uno de los objetivos centrales de la UE es mejorar la competitividad de las corporaciones europeas en el mundo. La red pan-europea Seattle to Brussels, compuesta por más de 70 organizaciones de 16 países, sintetizó claramente la esencia de este documento: "La estrategia propuesta se reduce, fundamentalmente, a lo siguiente: si la UE desea mantener su competitividad en el mercado mundial, debe intensificar sus esfuerzos para crear oportunidades para sus empresas en el exterior, apuntando especialmente al entorno normativo en terceros países".

Esta estrategia propone los TLC como principales instrumentos para lograr los objetivos planteados, y los concentra en países y regiones consideradas emergentes y en mercados con potencial para una penetración y mejor desempeño de las corporaciones europeas. Es una apuesta clara por la vía bilateral para lograr sus objetivos de amplia liberalización. Esto se debe principalmente al fuerte lobby corporativo europeo, así como a la imposibilidad de incluir temas considerados claves para las corporaciones en la Ronda de Doha.

La estrategia desarrolla de manera extensiva el alcance y las áreas que los TLC deben cubrir. "En cuanto al contenido, los nuevos Acuerdos de Libre Comercio impulsados por la competitividad deberían ser globales y ambiciosos en su ámbito de aplicación, teniendo como objetivo el grado más elevado posible de liberalización comercial, incluida una amplia liberalización de los servicios y la inversión". No queda duda de que lo que la UE persigue son Acuerdos OMC plus, es decir, que incluyan todos los llamados "Temas de Singapur", es decir, Comercio e Inversiones; Comercio y Política de competencia; Transparencia de la Contratación Pública; y Facilitación del Comercio. Son varias las prioridades identificadas como claves en las que la UE se plantea presionar intensamente, hasta asegurar nuevas oportunidades de mercado para sus corporaciones. Además de buscar asegurar el acceso a mercados para todos sus bienes y servicios, y no aceptar concesiones menores a las que estos países ya hayan otorgado en otros acuerdos comerciales, la UE incorpora en su agenda una actitud mucho más agresiva y ambiciosa respecto de ciertos elementos que antes se encontraban presentes, pero no con la misma intensidad:

**Barreras-no-arancelarias a las exportaciones e inversiones de la UE:** Los nuevos acuerdos bilaterales buscan activamente asegurar que las normas no arancelarias en los países y regiones del Sur (como los requisitos sanitarios y fitosanitarios, barreras técnicas al comercio, restricciones en las compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual) sean lo menos discriminatorias y restrictivas posible, facilitando de esta manera las operaciones de las corporaciones europeas, y privando a los países del Sur de mecanismos para proteger sus economías.

**Acceso a materias primas:** Eliminación de los impuestos y otras restricciones a la exportación que los países del Sur utilizan para asegurar que sus recursos naturales (energía –particularmente petróleo y gas-, metales, productos agrícolas, etc) sean usados para su propio desarrollo. En el Anexo al Comunicado "Europa Global" se especifica: "A no ser que se encuentre justificado por razones de seguridad o medio ambiente (...) todas las restricciones al acceso a los recursos deben ser eliminadas".

**Acceso a compras del Estado:** Entre los diferentes temas "relacionados con el comercio" (conocidos como "Temas Singapur"), las compras gubernamentales (instrumentos claves que las naciones han de reservar para poder fomentar el desarrollo económico y social de sus poblaciones) son mencionadas en el Comunicado de la UE como prioridad absoluta. Esta capacidad de los Estados de formular e implementar políticas públicas para fomentar el desarrollo desde los ámbitos nacionales, estatales y locales, se verá tremendamente limitada en el caso de desregulación de este sector como la UE demanda.

**Derechos de propiedad intelectual:** Otra de las demandas claves de la UE en este comunicado es la implementación de un control estricto para la protección de los derechos de propiedad intelectual.

Esta nueva estrategia de la UE fue redactada en consulta directa con los grupos de lobby empresariales, que se encuentran ampliamente satisfechos con los elementos incorporados en la comunicación. Estos beneficios y privilegios se darán, como indica en su documento "Llamada a la sociedad civil europea" la red "Seattle to Brussels", a costa de los pequeños productores, los campesinos, los trabajadores y el medio ambiente.

Cecilia Olivet, TNI, Fragmento de un artículo publicado en la Revista Pueblos, Num. 34, Septiembre de 2008.

Evidentemente la UE para conseguir estos ambiciosos objetivos estratégicos debe garantizar que los acuerdos comerciales que se realicen estén a la altura de las expectativas creadas entre las grandes corporaciones europeas por los documentos existentes. La capacidad de persuasión y negociación de la parte europea rebosa agresividad y ambición para conseguir sus objetivos, incluso usando tácticas poco legítimas.

La UE continúa empeñada en facilitar la liberalización de los servicios de agua potable y saneamiento de terceros países para sus corporaciones, aún cuando esta estrategia ha demostrado ser una fuente de conflictos sociales y ambientales. También ha quedado clara la nula efectividad de la liberalización para alcanzar los ODM durante la década de los 90 y el principio del siglo XXI, siendo la liberalización un auténtico freno para el desarrollo humano de los distintos países donde se ha aplicado. Probablemente la UE, ante las fuertes presiones sociales y los estrepitosos fracasos cosechados<sup>62</sup>, haya abandonado el camino de la liberalización del abastecimiento de agua potable de forma provisional, centrando sus esfuerzos en la liberalización del saneamiento al tener éste último menor *peso político* ante la opinión pública. Esta estrategia tendrá similares resultados a los anteriores intentos, con el agra-

<sup>62</sup> José Esteban Castro. *Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries*. Progress in Development Studies, Vol. 8, 2008

vante de romper la gestión integral del ciclo del agua que pregona para sus estados miembros. Por otro lado, aunque la liberalización del subsector Agua Potable no se encuentre específicamente entre los compromisos de liberalización, las consideraciones relativas a establecimiento e IED afectan a este subsector, blindándose así las privatizaciones realizadas aun cuando no hayan sido facilitadas por el mismo acuerdo.

### 2.3 Afectaciones de otros acuerdos comerciales al agua en Centroamérica

La región centroamericana ya ha sido objetivo de otros acuerdos comerciales por parte de otros países; en concreto Estados Unidos (EEUU) mediante el TLC entre EEUU, CA y República Dominicana, o DR-CAFTA por sus siglas en inglés.

El DR-CAFTA fue firmado el 5 de agosto de 2004, y posteriormente fue ratificado por los respectivos órganos legislativos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y, finalmente por los EEUU. Costa Rica es el único país que trabajó en las negociaciones, firmó el tratado pero su parlamento no lo ratificó, con lo cual todavía no ha entrado en vigor para ese país. El tratado tiene los siguientes objetivos:

- Estimular la expansión y diversificación del comercio entre las Partes;
- Eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de las Partes;
- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- Proteger de forma adecuada y eficaz y hacer valer los derechos de propiedad intelectual en el territorio de cada Parte;
- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y el cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta, y para la solución de controversias; y
- Establecer lineamientos para la cooperación bilateral, regional, y multilateral dirigida a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

El DR-CAFTA es un TLC con enfoque de “arriba abajo” o de listas negativas; es decir, el tratado engloba la totalidad de sectores a excepción de aquellos que específicamente sean mencionados a tal efecto. El tratado también permite la inclusión de medidas disconformes, para que las partes puedan introducir excepciones que les permitan introducir nuevas legislaciones más restrictivas que las existentes, o al menos mantener aquellas legislaciones que sean contrarias al articulado del tratado. El tratado no tiene ningún apartado específico para el comercio de servicios, y sólo los menciona en el Comercio Transfronterizo de Servicios, en el que se incluyen los modos de provisión 1, 2 y 4 de acuerdo a las definiciones del AGCS. El modo 3, presencia comercial, y en realidad el más completo, no tiene mención alguna y, por tanto, se establece de acuerdo a lo previsto en los capítulos relativos a inversiones. Los puntos más destacables del DR-CAFTA son:

**Capítulo 9. Contratación Pública:** En este apartado se establecen las reglas y normas para los procedi-



Campaña Centroamericana Agua fuera del AdA

mientos de contrataciones públicas de los Estados. Considera únicamente aquellas contrataciones públicas de bienes o servicios que no estén explícitamente excluidos de este capítulo, comprados a través de contratos, a partir de un cierto valor, por una institución enunciada en el anexo a tal efecto. No incluye licencias, permisos, derechos y autorizaciones otorgados por dichas instituciones. Considera como instituciones cubiertas tanto a organizaciones públicas del nivel central, estatal como municipal. La repercusión de este capítulo en la privatización del agua potable y saneamiento se plantea ya que cabe la posibilidad en el futuro que determinadas instituciones públicas de CA tuvieran que otorgar contrato de concesión o contrato de construcción-operación-transferencia, BOT por sus siglas en inglés. Por ello, es importante señalar que todos los países firmantes de este tratado con excepción de El Salvador, excluyeron del mismo los servicios de agua potable y saneamiento/alcantarillado.

**Capítulo 10. Inversión:** Con respecto a este capítulo la duda principal es si los Estados realmente podrían usar sus normas ambientales para la protección de los recursos hídricos, sin que esto se considere una expropiación indirecta que cause el pago de una demanda millonaria por parte de éstos a los inversionistas<sup>63</sup>.

Por otro lado, el DR-CAFTA permitió a los Estados la introducción de **medidas disconformes**, que se encuentran en los anexos I y II. Éstas son relativas al capítulo de inversiones y de servicios transfronterizos. Para las medidas disconformes en el nivel central o regional, se presentan los listados en el Anexo I y II, mientras que las medidas disconformes del ámbito municipal no hay necesidad de enlistarlas. De acuerdo con algunos autores<sup>64</sup>, en el Anexo I, contiene las medidas que un país podrá mantener, renovar y modificar sin poder hacerlas más restrictivas, en tanto que en el Anexo II, contiene aquellas actividades en las que un país podrá mantener medidas existentes, adoptar nuevas y hacerlas más restrictivas. Con respecto a las medidas del ámbito municipal, aunque no se enlisten, se podrán mantener pero no se podrán hacer más restrictivas. Aquí se pueden ver las medidas disconformes introducidas por los Estados Centroamericanos relativas a Agua Potable y Saneamiento.

<sup>63</sup> Nidia Hidalgo. *Siete Piezas de la Mercantilización y Privatización del agua en Centroamérica*, CDC, 2008.

<sup>64</sup> Federico Valerio de Ford. *Implicaciones del Tratado de Libre Comercio Centroamérica - Estados Unidos Sobre el Recurso Hídrico y la Prestación de Servicios*, GWP-CA, 2005.

**Medidas Disconformes que afectan a Agua Potable y Saneamiento**

País	Tipo de anexo	Principios que no aplican	Descripción
Costa Rica	Anexo II	Trato Nacional (Artículos 10.3 y 11.2) Trato de Nación Más Favorecida (Artículos 10.4 y 11.3) Presencia Local (Artículo 11.5) Requisitos de Desempeño (Artículo 10.9) Altos Ejecutivos y Juntas Directivas (Artículo 10.10) Acceso a los Mercados (Artículo 11.4)	Costa Rica se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida respecto a la ejecución de leyes y al suministro de servicios que sean servicios sociales que se establezcan o mantengan por un interés público
El Salvador	ninguno		
Guatemala	ninguno		
Honduras	Anexo I	Acceso a Mercado (Artículo 11.4).	Sólo Solamente el Estado, a través de sus municipalidades, puede proveer servicios públicos de distribución de agua, tratamiento de desechos y servicios de sanidad e higiene
Nicaragua	Anexo I	Acceso a Mercados (Artículo 11.4)	El establecimiento, construcción y explotación de obras públicas destinadas al abastecimiento y distribución de agua potable, y la recolección y disposición de aguas servidas, solamente pueden ser realizados por la Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados, (ENACAL).

Fuente: Nidia Hidalgo, CDC, 2008.

Como se puede observar en la tabla, Costa Rica es el único país que ha tomado medidas disconformes en el Anexo II para el servicio de agua potable, tanto para el capítulo de inversiones como para el de servicios transfronterizos. Esto quiere decir que los principios de Trato Nacional y Nación Más Favorecida no se aplican. Costa Rica se reserva el derecho de adoptar nuevas regulaciones, incluso más restrictivas, para regular este servicio. Todo ello sin olvidar que Costa Rica todavía no ha ratificado el tratado.

Nicaragua y Honduras las establecieron en el Anexo I, por lo que sólo podrán mantener, modificar o renovar las regulaciones sin hacerlas más restrictivas, pero sólo en relación con el capítulo de servicios transfronterizos; no plantearon ninguna medida disconforme para el capítulo de inversiones. Esto im-

plica que una vez las regulaciones nacionales o municipales permitan la participación privada de transnacionales o empresas extranjeras en el suministro de agua de estos países bajo la modalidad 3 de servicios, de acuerdo con el AGCS, esta inversión se regirá por los principios establecidos en dicho capítulo.

En el caso de Guatemala y El Salvador, fueron los únicos que no establecieron medidas disconformes relativas a los servicios de agua potable, dejando este sector sujeto a las obligaciones del capítulo de inversiones y servicios transfronterizos. Esto restringe su capacidad para regular las inversiones y los servicios privados en dicho sector.

Además el DR-CAFTA incluye también un artículo sobre Medio Ambiente para garantizar que los Estados seguirán legislando en la materia e incluyendo nuevas reglamentaciones y políticas ambientales que afecten a:

- La prevención, reducción o control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales.
- El control de químicos, sustancias, materiales y desechos ambientalmente peligrosos o tóxicos y la distribución de información relacionada con ello.
- La protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial, en áreas donde las Partes ejercen soberanía, derechos de soberanía, o jurisdicción.

El capítulo no incluye ninguna ley o regulación, o ninguna disposición en las mismas, relacionadas directamente a la seguridad o salud de los trabajadores.

### ¿Puede un Estado contravenir a una Multinacional?

Pacific Rim, la empresa que pretende explotar la mina de oro El Dorado, en Cabañas, anuncio ayer su intención de demandar a El Salvador por no emitirle permisos de exploración y de explotación. La empresa asegura que no hay base legal para la denegación de los permisos, y que procederá a demandar el país bajo los términos del TLC entre EEUU y CA - República Dominicana, conocido como CAFTA, por sus siglas en inglés. Pacific Rim Mining Corp explica en un comunicado de prensa que es propietaria de la empresa Pac Rim Cayman LLC, la cual tiene su base en el estado de Nevada, Estados Unidos. "Pacific Rim reclamará por daños monetarios significativos (varios cientos de millones de dólares) en el arbitraje si no hay una resolución satisfactoria dentro de los 90 días posteriores la interposición de nuestra intención de pedir un arbitraje", dice la empresa minera. El Salvador, por tanto, tiene hasta el 9 de marzo de 2009, para llegar a un acuerdo con la empresa o enfrentar el arbitraje. El diseño del proyecto El Dorado, dice la empresa, fue entregado al Gobierno en octubre de 2006, y desde entonces no tienen respuesta. En los últimos meses, agregan, han despedido a más de 200 trabajadores locales, como resultado de la falta de permisos. Pacific Rim asegura que, una vez en operación, se convertirá en el contribuyente más grande ante el fisco salvadoreño. El proyecto minero ha levantado una enorme controversia, ya que varias asociaciones ambientalistas aseguran que es una amenaza para su entorno natural. La empresa, en contraposición, sostiene que sus procedimientos productivos se ajustan a lo que ellos llaman "minería verde", la cual, se supone, no daña el medio ambiente. El

principal reclamo de la empresa Pacific Rim será una compensación por los gastos de exploración y de inversión, lo cuales, según sus datos, son de \$70 millones. También pedirán compensación por costas procesales.

La Prensa Gráfica, 10 de diciembre de 2008 <http://www.laprensagrafica.com/index.php/economia/nacional/32-nacional/5291-pacific-rim-demanda-a-el-salvador.html>

El mismo articulado presenta dudas, pues resulta problemática la definición de ley usada en este capítulo, que sólo reconoce como tal, para el caso de los países centroamericanos y República Dominicana, a las “leyes de su órgano legislativo o regulaciones promulgadas conforme a un acto de su órgano legislativo que se ejecutan mediante acción del órgano ejecutivo” y para el caso de Estados Unidos a “una ley del Congreso o regulaciones promulgadas conforme a leyes del Congreso que pueden ser ejecutadas mediante acción del gobierno federal”. De acuerdo a varios autores<sup>65</sup>, esto podría significar que las regulaciones locales no cabrían en esta definición y por lo tanto el DR-CAFTA no las reconocería como legislación ambiental. Esto podría implicar que cualquier regulación ambiental local relativa al manejo del recurso agua, al no ser reconocida por el tratado como legislación ambiental, podría ser considerada por un panel de disputa como una barrera al comercio.

Otro aspecto problemático acerca de esta definición es que excluye aquellas regulaciones relativas a la explotación de los recursos naturales, por lo que cierra una ventana de oportunidad para la protección de dichos recursos, incluyendo el agua.

Es importante destacar que la UE ha marcado el DR-CAFTA como el nivel mínimo, o *suelo*, de las negociaciones comerciales con CA, es decir, la UE negocia con CA un acuerdo DR-CAFTA *plus* para sus corporaciones multinacionales.



Campana Centroamericana Agua fuera del AdA

<sup>65</sup> David Beck. *Water and the US-Central American Free Trade Agreement*, American Friends Service Committee, 2003, <http://www.afsc.org/trade/>

## 3. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN DE LA UE CON CENTROAMERICA

### 3.1 Estructura del acuerdo de asociación

El proceso de negociación del Acuerdo de Asociación, AdA, entre la UE y CA tiene su origen en la III Cumbre UE-América Latina y Caribe realizada en Guadalajara, México, en 2004, donde la UE y CA fijaron el objetivo estratégico común de realizar un AdA, que comprenda capítulos de diálogo político, cooperación y comercio. Se precisó que era necesario primero que CA alcanzara un nivel suficiente de integración económica, y se estableció un grupo conjunto para realizar una evaluación de la integración económica en CA.

En el marco de la IV Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Viena en mayo 2006, se celebró la II Cumbre UE-CA en la cual, basándose en los resultados positivos de los procesos previos y el informe final de evaluación del grupo conjunto, se tomó la decisión de entablar negociaciones relativas a un AdA, incluida la creación de una zona de libre comercio. De la evaluación conjunta de la integración económica en CA se derivaron tres aspectos sobre los cuales los Jefes de Estado centroamericanos se comprometieron a realizar avances antes de iniciar las negociaciones:

- Aplicar las decisiones adoptadas el 9 de marzo de 2006 en Panamá, que incluyen la consolidación de la Unión Aduanera Centroamericana.
- Ratificar el Tratado Centroamericano sobre inversiones y servicios.
- Desarrollar un mecanismo jurisdiccional que pudiera garantizar la aplicación de la legislación económica regional en toda la región.

En este marco, el primer paso por parte de la UE fue la elaboración de su Mandato Negociador, aprobado oficialmente el 23 de abril de 2007. Con este hecho se iniciaron las negociaciones entre la UE y la región centroamericana, incluyendo Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En su versión de borrador, el Mandato establece algunas cuestiones interesantes como por ejemplo, que el acuerdo final debe reconocer el desarrollo sostenible como un objetivo paraguas, e incluye el crecimiento económico equitativo y sostenible para crear mejores puestos de trabajo, promover el trabajo digno y luchar contra la pobreza. También establece que el AdA deberá perseguir aspectos ambientales, como la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales, la protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.

Además, parece ser que en el Mandato Negociador se establece la potenciación de la integración regional centroamericana como un objetivo, incluyendo que las negociaciones deberán ser de región a región y no con cada uno de los países por separado. El Mandato parece enunciar también otros aspectos, como el acceso equitativo a los servicios sociales y la ratificación e implementación de la convención 169 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>66</sup>, entre otras.

<sup>66</sup> Una versión borrador del Mandato Negociador se puede consultar en <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/EU-CentralAmerica.pdf>

Por otro lado, se establecen también las condiciones de las negociaciones comerciales en bienes, servicios, derechos de establecimiento y movimientos de capitales, entre otras. Entre las más destacables están el interés por ir más allá de las reglas establecidas por la OMC, la liberalización recíproca del mercado de servicios, y los principios de Trato Nacional, Trato de Nación Mas Favorecida, y Acceso a Mercados, tanto en la presencia comercial como en el comercio transfronterizo.

Lo que no parece establecer el Mandato Negociador es cual de estas condiciones primará en caso de incompatibilidad; por ejemplo, entre protección de medio ambiente y eliminación de barreras al establecimiento.

El Parlamento Europeo (PE) formalmente sólo participa en este proceso de elaboración del Mandato Negociador a manera informativa. La Comisión deben informar al PE sobre la aprobación de las directivas para la negociación. Sin embargo el PE, desde la Comisión de Relaciones Exteriores, quiso pronunciarse sobre el proceso y elaboró, bajo iniciativa propia, una Propuesta de Recomendación destinada al Consejo sobre las directivas para la negociación. Este hecho no estuvo exento de cierta polémica, pues el europarlamentario ponente del informe de recomendación acabó absteniéndose en la votación del mismo debido a las enmiendas introducidas por la Comisión de Comercio Internacional que, según palabras del propio europarlamentario, “desvirtuaban totalmente el sentido de mi informe, al señalar como objetivo estratégico prioritario la implantación de una zona de libre comercio”<sup>67</sup>.

El AdA se estructurará en 3 bloques o pilares básicos: **Diálogo Político, Cooperación y Comercio**. Las negociaciones se establecieron mediante 10 Rondas de Negociación que se realizarán alternativamente en territorio de la UE, básicamente Bruselas, y en territorio centroamericano.

Por otro lado, la UE llegó a las negociaciones del AdA con cierto nerviosismo. Las negociaciones comerciales con MERCOSUR llevan prologándose 10 años sin resultados apreciables, mientras las negociaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) han tenido momentos turbulentos y parece no van a menguar. Las posiciones de Ecuador y, especialmente, Bolivia, con gobiernos altamente sensibles a los reclamos de los sectores más desfavorecidos y de sus sociedades civiles, ha provocado un estancamiento de las negociaciones. La UE ha intentando cambiar de estrategia de negociación, especialmente en el bloque comercial, pasando de negociar con la región a negociar *bis a bis* con cada país, con la complicidad de Perú y Colombia.

Además, de los EPA planteados con los países ACP, sólo ha conseguido materializar uno con la región caribeña, dejando para más adelante aquellos acuerdos, más provechosos para las corporaciones europeas, con las distintas asociaciones de naciones africanas, precisamente en las zonas donde la presencia de recursos energéticos y materias primas es más evidente.

Posiblemente esta fue la razón de plantear unos *tempos* de negociación bastante ajustados, pues se prevé que la última ronda de negociación se concluya en el primer semestre de 2009, dejando el segundo semestre para la revisión legal y concluir con la firma y ratificación del AdA en el primer semestre de 2010.

---

<sup>67</sup> La versión original del informe de recomendación, las diferentes enmiendas y el discurso de Willy Meyer Pleite, europarlamentario ponente, se pueden consultar en <http://www1.izquierda-unida.es/doc/1175074568938.pdf>

## Diálogo Político

En el bloque de Diálogo Político se establecen aquellos aspectos que son prioritarios tanto para la UE como para la región centroamericana. La UE empezó las negociaciones planteando 3 cláusulas de inclusión obligatoria:

- La no proliferación de armas de destrucción masiva
- El combate antiterrorista o cláusula antiterrorista
- El reconocimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) para el tema de crímenes a nivel internacional

El tema de la CPI provocó una reacción muy fuerte de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que no han ratificado el Estatuto de Roma; incluso señalaron que era una intromisión de la UE en los asuntos internos de sus países. Al final la UE tuvo que flexibilizar su postura, y dejar la adhesión a la CPI como una recomendación<sup>68</sup>.

Los temas principales que se están abordando en el bloque son:

- Democracia, Derechos Humanos y Gobernabilidad
- Justicia, Libertad y Seguridad
- Cohesión y Desarrollo Social
- Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Economía y Desarrollo
- Integración Regional
- Ínter conectividad: Transporte, Telecomunicaciones Desarrollo e Infraestructuras.
- Cultura, Biodiversidad, Medios Audiovisuales e Industria
- Sociedad del Conocimiento y Información
- Cooperación Científica y Técnica

El objetivo central para la UE es alcanzar acuerdos que permitan tener posiciones conjuntas en el ámbito internacional, es decir, que CA respalde las posturas europeas en los organismos internacionales. Por el otro lado, CA ha colocado otros temas como Migración, Seguridad Ciudadana y Desarrollo Sostenible. El más polémico de todos es el tema de Migración, dada la última Directiva aprobada por el PE el 18 de junio de 2008, que endurece los requisitos de entrada a la UE y aumenta la presión sobre la población migrante, conocida como la Directiva de *Retorno*. La opción centroamericana era discutir el tema en el capítulo de Cohesión y Desarrollo Social, pero para la UE debe discutirse en el de Seguridad. Además algunos países, particularmente Honduras y Nicaragua, esperaban obtener mecanismos para la regulación de sus emigrantes<sup>69</sup>. Por estos motivos no ha habido durante las negociaciones avances destacables en este aspecto.

---

<sup>68</sup> Jorge Coronado. *El Acuerdo de Asociación Unión Europea / Centroamérica. Más que un espejismo, una Propuesta Neoliberal Explotadora*, ASC Costa Rica, 2008.

<sup>69</sup> Jesús Garza. *Acuerdo de Asociación Unión Europea y Centroamérica*, CHAAC, 2008

### Cooperación

La base para el bloque de cooperación se establece en el documento ya aprobado por la UE, Documento de Estrategia Regional América Central 2007-2013, del 29 de marzo de 2007<sup>70</sup>. Este documento establece el marco general para la cooperación y fija un tope máximo en el monto total de cooperación para la región. La UE no cede en su posición de mantener los mismos montos de cooperación 2004 – 2013, 840 millones de euros más los apoyos bilaterales. Este hecho ha sido fuertemente discutido, pues no parece coherente que la UE fije su estrategia de cooperación para CA incluso antes del inicio de las negociaciones del AdA, cuando éste comprende un pilar básico de cooperación. Los negociadores centroamericanos han intentado aumentar el tope, pero parece ser que la UE no este dispuesta a ello. La UE ha insistido que no cambiaran los montos acordados en Roma 2003, pero ha tomado el compromiso de revisar, en el 2010, la implementación y utilización de los fondos. . Es decir, no existen posibilidades, desde la perspectiva europea, de aumentarlos. CA ha reclamado que la UE no es coherente entre el discurso de cooperación y su práctica política de apoyar a los países más pobres, poniendo como ejemplo que el 60% de los recursos de cooperación de la UE para América Latina se destinan a Argentina y Chile, que no son precisamente los más pobres del continente, mientras que a CA solo destinan el 6%<sup>71</sup>. De hecho la cooperación de la UE para la región centroamericana durante el período 2002-2006 tuvo los siguientes montos:

- Nicaragua: 207,4 millones de euros
- Honduras: 147,0 millones de euros
- El Salvador: 60.6 millones de euros
- Guatemala: 93, 0 millones de euros
- Costa Rica: 31,5 millones de euros
- Panamá: 24,3 millones de euros<sup>72</sup>

Por otro lado, CA esta condicionando la implementación de la unión aduanera al otorgamiento del crédito denominado Fondo Financiero Económico Centroamericano, F-ECA. Es decir, unión aduanera paulatina en la medida que avancen los desembolsos del F-ECA que aún no aprueba la UE. La propuesta del F-ECA consiste en un crédito de 22 mil millones de euros, 2 mil millones a aportar por el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, y 20 mil millones por el Banco Europeo de Inversiones, BEI, a 1% de interés y pagaderos en 50 años, con 10 años de gracia para destinarse a la construcción de infraestructura de comunicación, energía y otras facilidades para el libre comercio, así como para el desarrollo de proyectos de compensación para los/as desempleados/as que provoque la unión aduanera, compensación a impactos a otros sectores sociales y ayuda humanitaria en caso de desastres naturales. Aparentemente el fondo común puede ser aprobado, pero se están buscando modalidades para concretarlo; una de ellas es la posibilidad de créditos condicionados como los del BM, es decir, otorgados a bajos intereses pero condicionados al cumplimiento de determinados comportamientos fiscales, controles administrativos, PIB de las naciones entre otros condicionantes<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> El documento se puede consultar en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/ca/rsp/07\\_13\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/ca/rsp/07_13_es.pdf)

<sup>71</sup> Jesús Garza. Acuerdo de Asociación Unión Europea y Centroamérica, CHAAC, 2008

<sup>72</sup> Jorge Coronado. *El Acuerdo de Asociación Unión Europea / Centroamérica. Más que un espejismo, una Propuesta Neoliberal Explotadora*, ASC Costa rica, 2008.

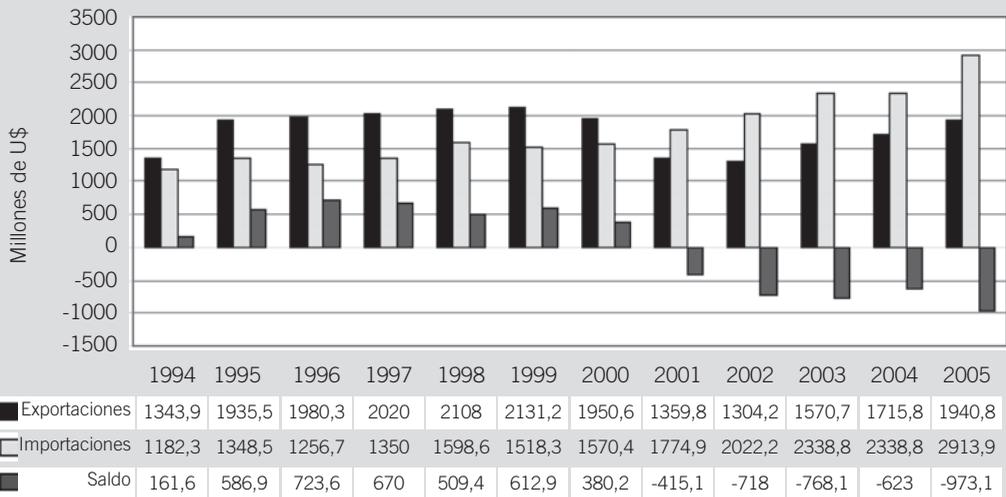
<sup>73</sup> Jesús Garza. Acuerdo de Asociación Unión Europea y Centroamérica, CHAAC, 2008

### 3.2 El bloque comercial

A nivel comercial, actualmente la UE es el tercer socio comercial más importante de CA, después de EEUU y el mercado regional interno. La UE insiste en que no tiene un interés real desde el punto de vista económico en la negociación, ya que su intercambio comercial con CA no es relevante en volumen. Del mismo modo, Europa no es el principal socio comercial de CA: entre 2001 y 2005, las exportaciones centroamericanas hacia ese destino representaron, en promedio, apenas 10,8% del total, mientras que las importaciones solo significaron 9,4% del total. Por su parte, la porción centroamericana de importaciones totales de la UE pasó de alrededor de 0,4% en 2000 a 0,3% en 2005, y la porción de exportaciones totales de la UE a CA fue de 0,35% en 2005. En su mayoría, las exportaciones de CA a la UE son productos agrícolas, mientras que las importaciones provenientes de la UE son bienes industrializados. Estas cifras ubican a la UE en un segundo lugar, pero muy distante, como socio exterior comercial y de inversiones de la región centroamericana, después de EEUU con un 45% del total. La balanza comercial con la UE es deficitaria para CA en alrededor de 1000 millones USD anuales. Los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, no han logrado aprovechar las ventajas ofrecidas por el tratamiento preferencial del que gozan sus exportaciones hacia Europa. Entre las razones que explican esto se encuentra la falta de conocimientos sobre cómo aplicar las normas de origen y la obtención de certificados, así como la escasa competitividad de las empresas centroamericanas<sup>74</sup>.

Sin embargo las relaciones económicas entre ambos bloques van mucho más allá del intercambio co-

**Intercambio Comercial CA-UE 1994-2005**



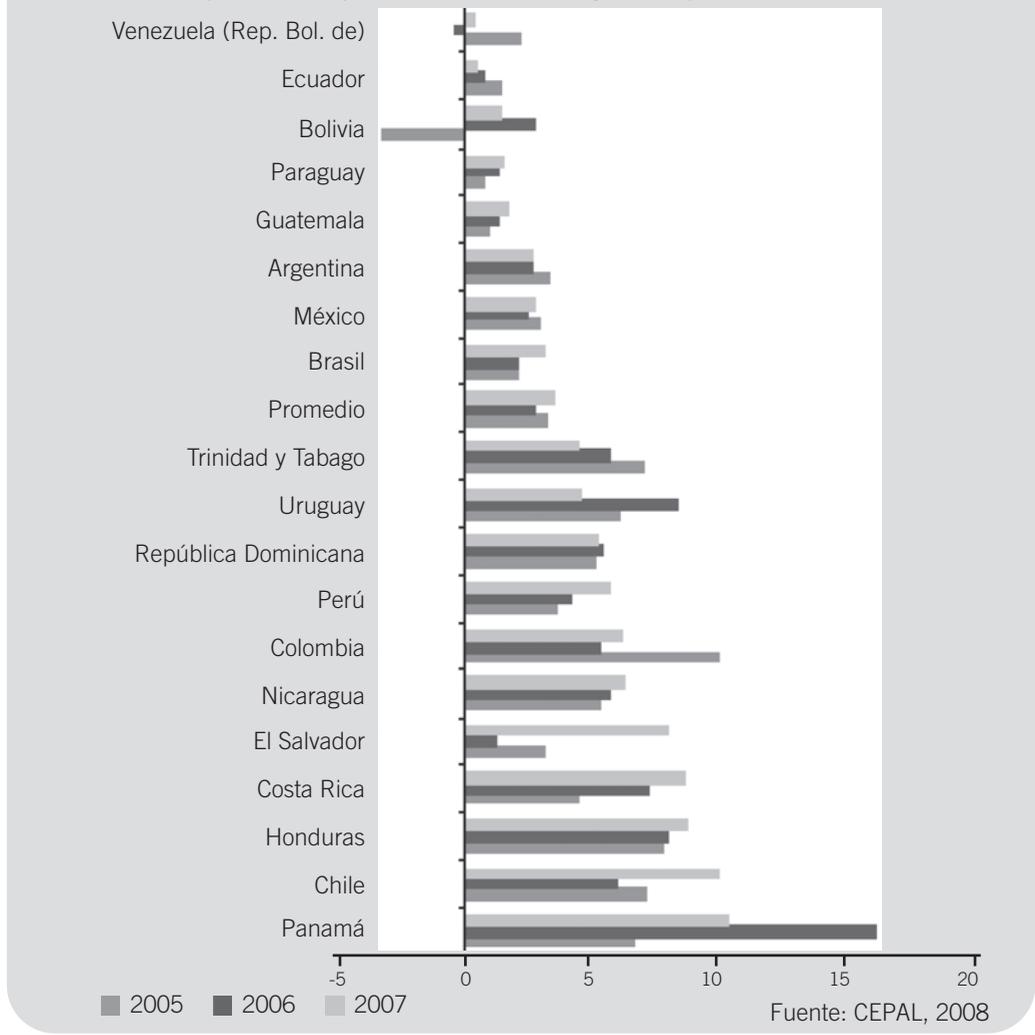
Fuente: SIECA

<sup>74</sup> Jorge Balbis. *¿Algo más que un TLC? El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea*, Nueva Sociedad Num. 209, 2007.

mercial, en especial si se tiene en cuenta la creciente importancia de las inversiones europeas en CA. Si a fines de los 90 los países centroamericanos solo recibían el 2% del total de la inversión directa de la UE en el mundo, en los años siguientes el porcentaje creció a más del doble llegando al 5% del total.

En 2004, ya representaba 10,34%<sup>75</sup>. De hecho, en 2007 los países de América Latina que más IED recibieron en relación a su PIB fueron Panamá, Chile, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Todos ellos mantuvieron índices superiores al 6%. Todos, excepto Chile, son parte del AdA. Guatemala tuvo índices más discretos<sup>76</sup>.

**América latina y el Caribe (países seleccionados): Relación entre ingresos netos de inversión extranjera directa y PIB, 2005-2007 (en porcentajes)**



<sup>75</sup> Jorge Balbis. *¿Algo más que un TLC? El Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea*, Nueva Sociedad Num. 209, 2007.

<sup>76</sup> Varios Autores. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2008.

Esta importancia creciente de la IED en CA está basada en el sector servicios, especialmente servicios financieros, canalizado casi exclusivamente mediante adquisiciones de activos existentes. En este movimiento se destacan la fusión de Banco General (Panamá) y Banco Continental (Costa Rica), la adquisición por Banco Industrial (Guatemala) de Banco de Occidente, Banco de Comercio, Banco del Quetzal y Banco del País, Banpaís de Honduras y la expansión de grupos regionales como Promérica y Lafise. Entre los bancos transnacionales en CA destacan HSBC, Citigroup y Scotiabank, a los cuales se suma Bancolombia. El Salvador es el país centroamericano en el cual los bancos extranjeros tienen la mayor participación de mercado, seguido de Panamá. En 2007 una gran parte del aumento de la IED en El Salvador estuvo relacionada a transacciones en este sector<sup>77</sup>.

Por otro lado, la proyección de CA como una Plataforma Mundial de Servicios y Valor Agregado y el DR-CAFTA como trampolín para acceder al mercado norteamericano, posiblemente tenderán a incrementar el interés de las inversiones europeas en la región. En consecuencia, los resultados del AdA en materia de inversiones y servicios no son despreciables para ambas regiones, especialmente para la centroamericana.

Con este contexto económico, la UE plantea la liberalización gradual y recíproca, mediante una Zona de Libre Comercio amplia, ambiciosa y de acuerdo con las reglas de la OMC, así como la promoción de las inversiones. La negociación se inició con tres apartados básicos:

**1.** Establecer 12 subgrupos de trabajo en el tema comercial:

- Referentes al Comercio de Bienes
  - Acceso a Mercados
  - Obstáculos Técnicos al Comercio
  - Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
  - Reglas de Origen
  - Procedimientos Aduaneros
  - Instrumentos de Defensa Comercial
- Comercio de Servicios y Establecimiento
- Propiedad Intelectual
- Competencia
- Comercio y Desarrollo Sostenible
- Solución de Controversias y Aspectos Institucionales

En Algunos subgrupos se inició el debate con base a propuestas redactadas por la UE.

**2.** CA aceptaba la incorporación como parte de las negociaciones de los 4 Temas de Singapur: Inversiones, Contratación Pública, Políticas sobre Competencia y Facilitación del Comercio. A cambio, la UE aceptaba reconocer las diferencias y asimetrías en todas las áreas de negociación comercial.

**3.** La base de las negociaciones comerciales no serían las actuales preferencias arancelarias conocidas bajo el Sistema SGP *plus*<sup>78</sup>. Esta condición establecida por la UE fue eliminada posteriormente por su

<sup>77</sup> Varios Autores. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, CEPAL, 2008.

<sup>78</sup> El Sistema General de Preferencias plus es la 2ª fase de la reducción aranceles a la mayoría de productos agrícolas centroamericanos (se excluye el banano) y algunos productos industriales importados por la UE. Este sistema de reducción de aranceles es unilateral de la UE, aunque implica ciertas condiciones a los países beneficiados. Este sistema se revisa cada 3 años.

Además la UE fijó 2 condiciones también de forma inicial: que el AdA fuera compatible con la Ronda de Doha de la OMC y que se avanzara en el proceso de integración centroamericana.

Con la Ronda de Doha se suponía que se avanzaría en la liberación global para las inversiones, pero las negociaciones de la OMC para reactivarla han fracasado, mientras que la integración centroamericana no pasa del anuncio de una posible unión aduanera. A pesar de que ninguna de las condiciones se está cumpliendo ni se advierten posibilidades reales de cumplirse, las negociaciones continúan.

En *Acceso a Mercados* se abordan los temas referentes a la eliminación de aranceles pero no a la eliminación de subsidios a la agricultura europea.

En *Procedimientos Aduaneros* se abordan los temas referentes a la libre circulación de bienes y servicios, la implementación de la unión aduanera en CA, el libre tránsito y circulación de mercancías y la integración regional para el comercio.

Las *Reglas de Origen* se refieren a las características que deben tener los bienes y servicios para considerarlos propios de las regiones en negociación. CA está intentando que los bienes producidos en zonas francas, o maquilas, gocen de los beneficios de la reducción de aranceles de la UE.

En *Contratación Pública* la UE está intentando que una empresa transnacional europea pueda presentarse a licitaciones de obras o compras de gobierno en toda la región, aunque tenga la sede en un solo país de CA.

En *Facilitación del Comercio* se está debatiendo las consecuencias de la eliminación de aduanas y las responsabilidades posteriores en cuestiones aduaneras.

*Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* se refiere a la necesidad de igualar las legislaciones internas y controles sobre las importaciones entre las dos regiones. Son discusiones muy técnicas pero que reflejan las inmensas asimetrías entre las dos economías en negociación.

En *Comercio y Políticas de Competencia* se discuten los aspectos relativos a la distorsión de la competencia, término que se refiere a las ayudas estatales a determinados sectores o empresas. La UE pretende que la eliminación de toda ayuda o subsidio centroamericano, como los bonos para un consumo eléctrico mínimo, la distribución de fertilizantes o la regulación de precios entre otros, mientras que CA reclama la eliminación de los subsidios agrícolas europeos. La UE sostiene que el tema de los subsidios agrícolas está en discusión en la OMC y que, por tanto, no se deben realizar negociaciones paralelas.

En *Comercio y Desarrollo Sostenible*, parece ser que se discutirá la necesidad de ratificación de los convenios de la OIT que algunos países centroamericanos son reacios a firmar; de hecho, se ha acusado a la UE de no promover esta ratificación<sup>79</sup>. En el aspecto ambiental no parece claro cual va a ser el rumbo de las negociaciones aunque algunas voces apuntan hacia la Responsabilidad Social Corporativa de las transnacionales europeas<sup>80</sup>.

<sup>79</sup> Diario Colatino, 17 de abril de 2008.

<sup>80</sup> Jesús Garza. *Acuerdo de Asociación Unión Europea y Centroamérica*, CHAAC, 2008

En *Solución de Controversias* se negocian los temas relativos al establecimiento de un tribunal para dilucidar controversias entre estados por la implementación del AdA. Parecer ser que el panel arbitral estará formado por un miembro elegido por CA, otro elegido por la UE y un tercero de común acuerdo entre las dos partes. Por otro lado no está claro cual será el mandato de este panel, si se aceptaran colaboraciones externas, o los plazos del proceso de solución de controversias, entre otros.

En cuanto al *Comercio de Bienes*, la pugna se encuentra principalmente en que la UE no quiere abrir sus mercados a productos agrícolas centroamericanos cuya comercialización exportadora está en manos de transnacionales estadounidenses, como el caso del banano, el café y la piña. Por la otra parte, CA defiende a los grandes productores de arroz, azúcar, pollo, carne de res y hortalizas frente a la competencia de los productores europeos. Además, se han evidenciado divergencias entre los distintos gobiernos centroamericanos, pues El Salvador, Guatemala y Honduras han considerado satisfactoria las ofertas europeas, mientras que Costa Rica las ha considerado como no aceptables por no incluir el banano y la piña. Hay que recordar que el banano supone el 23% de las exportaciones de dicho país<sup>81</sup>.

De hecho, durante las negociaciones Costa Rica y Honduras anunciaron que se había logrado una reducción paulatina del arancel europeo al banano hasta alcanzar los 114 € por tonelada en 2016. Pero la UE condicionó este acuerdo con CA a los avances de la Ronda de Doha, pues para la UE el arancel de este producto era parte de esas negociaciones. Cuando la reunión de la OMC fracasó de nuevo, Peter Mandelson, el entonces Comisario Europeo de Comercio, anunció que el acuerdo no tenía validez.

Otros productos agrícolas como azúcar, camarones, tilapia, raíces y tubérculos están también centrando las negociaciones, ya que a día de hoy no entran en el *SGPplus*. Son básicamente productos comercializados por grandes capitales centroamericanos y corporaciones transnacionales estadounidenses.

CA también está intentando flexibilizar el tema de las reglas de origen para el sector textil, especialmente para incluir la principal actividad de las *maquilas* de la zona centroamericana. Por la parte europea se espera conseguir mejoras para sus sectores *estrella*: automóviles, productos farmacéuticos y componentes electrónicos. También presiona en el avance de la unión aduanera para conseguir que sus transnacionales paguen sólo una vez al ingresar sus productos en la región y no en cada país como sucede actualmente.

Es en el *Comercio de Servicios y Establecimiento* donde la UE tiene su máxima prioridad. Los sectores donde se concentrarían las inversiones europeas y que tienen una relación muy estrecha con la presencia actual de corporaciones transnacionales y de grupos locales empresariales. Uno de estos sectores son los servicios de telecomunicaciones, que ya presentan una alta injerencia del capital transnacional europeo. En la región afecta sobretodo a Guatemala, El Salvador y Panamá, donde existe una intensa competencia entre empresas españolas como Telefónica, británicas como *Cable&Wireless* y grupos de capital mexicano como el Grupo Claro<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Jorge Coronado. *El Acuerdo de Asociación Unión Europea / Centroamérica. Más que un espejismo, una Propuesta Neoliberal Explotadora*, ASC Costa rica, 2008.

<sup>82</sup> Inforpress Centroamericana, octubre 2008, [http://www.inforpressca.com/1774\\_1.php](http://www.inforpressca.com/1774_1.php)

El sector de servicios financieros presenta injerencia, sobretudo en seguros y banca, donde el principio de asimetría no parece estar muy presente en la estrategia europea, ya que como se ha comentado anteriormente, los bancos a nivel centroamericano son muy activos y están siendo protagonistas de una convulsa serie de fusiones y adquisiciones por parte de bancos centroamericanos y transnacionales.

En el sector de energía eléctrica, la UE basa su estrategia en reducir limitantes en materia de prestación de servicios, como las infraestructuras o el equipo técnico. Sin duda éste es un tema central en las negociaciones del AdA, debido a que CA está desarrollando proyectos de interconexión regional, con presencia de empresas transnacionales como Unión Fenosa, que domina el mercado regional en servicios de electricidad, AES de Estados Unidos e Iberdrola y Endesa de España. Estas empresas tienen presencia en Guatemala, El Salvador, Panamá y Nicaragua<sup>83</sup>.

### El SIA del AdA entre la UE y CA

Como todo acuerdo comercial de la UE, el AdA debe ir acompañado de un SIA que analice los impactos en la sostenibilidad del acuerdo. El proceso del SIA es el principal espacio para la participación de la sociedad civil europea.

Este estudio inició su andadura en octubre de 2007, cuando la CE abrió a concurso su realización conjuntamente con otros 3 SIA, el del acuerdo con la CAN, el del acuerdo con India y el del acuerdo con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ASEAN por sus siglas en inglés. Se estimó que la elaboración del trabajo duraría 18 meses según los términos de referencia; de hecho, varias organizaciones europeas entregaron a las autoridades europeas un borrador de términos de referencia para la elaboración del SIA en febrero de 2007. Aun así, pasaron 6 meses desde la aprobación del Mandato Negociador hasta la publicación de la licitación.

En febrero de 2008 la UE anunciaba que la Universidad de Manchester había ganado el contrato y realizaría el SIA, aunque 2 meses más tarde, en abril, la misma UE reconocía problemas para la realización del estudio e informaba que volvería a abrir licitación. Ésta se abrió en agosto de 2008, conjuntamente con el SIA del acuerdo con la CAN (otra vez) y con el del acuerdo con Libia. Los términos de referencia seguían manteniendo el monto total para la realización del estudio, pero habían limitado el período de realización a tan solo 8 meses.

Es obvio que la UE no considera el SIA más que como un formalismo en las negociaciones comerciales, y por supuesto no está dispuesta a retardar las negociaciones para garantizar un estudio realizado correctamente. Teniendo en cuenta los períodos de negociación, el SIA estará listo después de finalizadas las negociaciones, aunque se podrán mantener los formalismos básicos pues el AdA no se habrá firmado y ratificado todavía.

<sup>83</sup> Manuel Pérez. *Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea ¿Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II?*, estudio preliminar, CIFCA, 2006.

Las negociaciones del AdA en el sector servicios se están desarrollando mediante el método de *listas positivas* y afectan a los 4 modos de prestación habituales, aunque las partes negociadores no han acordado que principios se deben aplicar para cada modo de prestación. También existe cierta polémica en el modo 4, presencia temporal de personas físicas, pues CA pretende que bajo este paraguas se pueda legalizar la situación de algunos de sus migrantes<sup>84</sup>.

Las negociaciones siguen su curso pero está por ver si el cambio realizado en la CE, donde Catherine Margaret Ashton ha sustituido a Peter Mandelson como Comisario de Comercio de la UE<sup>85</sup> al frente de Dirección General de Comercio Exterior (DG Trade), afecta al enfoque, a las estrategias o, al menos, al ritmo de las negociaciones.

### 3.3 Los servicios de agua potable y saneamiento

Debido a la falta de transparencia de las autoridades, tanto de la UE como de CA, alrededor de las negociaciones del AdA, no ha sido posible confirmar o desmentir la incorporación de los servicios de Agua Potable y Saneamiento en el capítulo de Comercio de Servicios y Establecimiento o en sus anexos. Las autoridades de la UE han negado de forma informal que el abastecimiento de agua potable sea materia de negociación<sup>86</sup>, ni siquiera en el subsector de servicios medioambientales. Esta negativa contrasta con las informaciones, también informales, que se han obtenido de la parte centroamericana.

Tampoco ha sido posible establecer cuales son las herramientas utilizadas por la UE; por ejemplo, qué clasificación de servicios está siendo usada en las negociaciones del capítulo. Según el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica, autoridad que parece ser la más preocupada por la transparencia del proceso<sup>87</sup>, las negociaciones deberían usar a priori tres clasificaciones: la oficial de la OMC, conocida como *W/120*, la *CPC prov* y la *CIU*. Tal como se ha comentado anteriormente, la *W/120* no incluye los servicios el abastecimiento de agua potable en su formato oficial, pero está por ver si la UE no ha introducido su propia clasificación en base al documento *job 7612*, tal y como se hizo en sus peticiones de liberalización en el marco de las negociaciones del AGCS o en el AA con Chile.

Es precisamente el *currículo* de la UE en sus negociaciones comerciales lo más preocupante en relación a los servicios de agua potable y saneamiento de la región centroamericana. Además, hay que añadir su obstinada tenacidad en abrir mercados a sus corporaciones después de los estrepitosos fracasos en la participación del sector privado en agua potable<sup>88</sup>. Recordemos que ha existido participación del

---

<sup>84</sup> Citado por el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica en la consulta sectorial de servicios y establecimiento. Se puede consultar en <http://www.aacue.go.cr/>

<sup>85</sup> El País, 4 de octubre de 2008.

<sup>86</sup> *Hoja informativa sobre las relaciones entre la UE y Centroamérica*, Num. 16, Aprovech, octubre 2008,

<sup>87</sup> Se puede consultar la información en <http://www.aacue.go.cr/> De hecho, la UE redirecciona su información hacia esta web en multitud de ocasiones, algo realmente curioso si tomamos en cuenta la disparidad de presupuestos entre ambas instituciones.

<sup>88</sup> José Esteban Castro. *Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries*. Progress in Development Studies, Vol. 8, 2008

sector privado europeo en el abastecimiento en la región centroamericana como en el caso de San Pedro Sula, Honduras<sup>89</sup>, y que la UE no ha cejado en su empeño hasta que la presión social y política sobre sus instituciones ha logrado que se desestime la estrategia de promoción de la privatización de Servicios de Agua Potable y Saneamiento de forma *provisional*.

En realidad, sólo se ha comprobado la **no** inclusión del abastecimiento de agua potable en el EPA de la UE con el Cariforum, región en la que, por cierto, no existen grandes aglomeraciones urbanas. Estas aglomeraciones representan el mercado deseado por las corporaciones multinacionales de servicios de agua, pues es en ellas donde consiguen mayor rentabilidad por sus actividades. Otro factor no despreciable en cuanto al EPA de la UE con el Cariforum fue que las negociaciones se llevaron desde 3 instancias distintas de la UE. Por un lado, las tradicionales en las negociaciones comerciales, la DG Trade y la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG Relex), y por otro la Dirección General de Desarrollo, al ser ésta última la que mantiene las relaciones con los países ACP. Este hecho no debe ser menospreciado, aunque la política de cooperación de la UE a menudo tenga intereses coincidentes con la apertura de mercados para las corporaciones europeas. En el marco de las negociaciones actuales para el AdA con CA los miembros de la cooperación europea no participan en las negociaciones del acuerdo. Además, la lista oficial *W/120* incluye los servicios de alcantarillado sanitario y saneamiento, y la UE no ha negado su intención de promover la liberalización de este subsector. Como hemos comentado anteriormente en el caso del EPA, la UE pretende la liberalización del subsector saneamiento de forma separada del abastecimiento, desoyendo aquello que la misma UE establece sobre la gestión del ciclo integral del agua (incluyendo el abastecimiento y saneamiento), uno de los principios básicos de la *Directiva Marco 2000/60/EC Europea del Agua*, eliminando una de las características básicas que, como hemos comentado anteriormente, deben garantizar los servicios de agua potable y saneamiento, la **integralidad**.

La liberalización de los servicios de agua potable y saneamiento puede tener consecuencias desastrosas para las poblaciones centroamericanas. Si analizamos los casos de liberalización de estos servicios en otros países de América Latina o los, todavía escasos, casos en CA, vemos que en su mayoría han sido procesos poco o nada transparentes, no han supuesto ningún aumento significativo de cobertura, han generado fuertes controversias en las opiniones públicas respectivas y han acabado retornando al sector público con un alto coste para este último, tanto a nivel de deuda con los organismos financieros que los promovieron en su inicio como a nivel de compensaciones por expropiación.

El caso de San Pedro Sula clarifica los procesos que condujeron a la privatización durante los años 90. La reforma del sector hídrico se inició con un crédito del BID, evidentemente condicionado a la participación del sector privado en la gestión del servicio, en el año 1999. Esto obligó a abrir una licitación pública para la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado de San Pedro Sula que en 2000 ganó, de forma *negociada*, el consorcio Aguas de San Pedro (ASP), propiedad del consorcio Acea and Partners, donde el accionista mayoritario es la corporación italiana Acea, subsidiaria de la francesa Suez, con otras corporaciones italianas como Astaldi, ya presente en Honduras. El contrato de concesión fue por 30 años prorrogable por otros 10, y establecía las protecciones de ASP frente a la inflación nacional y la devaluación de la moneda. Le permite aumentar las tarifas semestralmente y, extraordinariamente, cuando la inflación supere el 8%, algo muy común en CA, además de realizar un aumento *justificado* de tarifas cada 3 años y otro aumento del 20% no justificado a los primeros 3 años de concesión. Aún así los resultados de ASP no parecen ser prometedores, pues se ha demostrado la conta-

<sup>89</sup> Erasto Reyes. *Honduran Resistance to Water Privatization Continues*, Food and Water Watch, 2006.

minación por heces en las aguas para abastecimiento y el incumplimiento de llegar a la cobertura universal en el año 2004<sup>90</sup>.

No podemos olvidar la grave situación que sufren los servicios de agua potable y saneamiento en todos los países centroamericanos. Por ello, es más que probable que, usando los argumentos ya conocidos, como la llegada de inversiones desde el sector privado que vendrán a paliar los efectos de la poca o nula inversión pública y la baja eficiencia, y una vez el AdA haya entrado en vigor, se faciliten procesos para desarrollar los ya conocidos PPP como solución a la problemática del agua potable en la región. Estos PPP ya se han demostrado un argumento falaz con anterioridad, pues suelen convertirse en una asociación muy poco provechosa para la parte pública y la población en general, y muy provechosa para el socio privado.

Tampoco puede desdeñarse la posibilidad de la privatización de servicios de agua potable y saneamiento por la vía de las concesiones de servicios, que en algunos países como Honduras puede llegar a desarrollarse todavía más que en la actualidad.

Una vez iniciado el proceso de privatización de servicios, con el AdA en vigor, este acuerdo actuaría como cualquier otro acuerdo de inversión y sus cláusulas serían legislación vinculante ante tribunales de arbitraje en materia de inversiones como el CIADI, como lo han sido las del DR-CAFTA en el caso de la empresa minera Pacific Rim. Como ya se ha observado anteriormente en los casos de México y Chile, la amenaza del CIADI combinada con un acuerdo con cláusulas de inversión con la UE tiene un efecto pernicioso en la capacidad para desarrollar las políticas públicas en materia de agua potable y saneamiento. Han existido fuertes polémicas en los casos de privatización de agua potable y saneamiento de México y Chile, así como en el resto de países de América Latina. La diferencia substancial ha radicado en que mientras la mayoría de países latinoamericanos han asumido un rol de fiscalización de las privatizaciones, culminando en la recuperación de los sistemas hacia el sector público, en México y Chile no se ha desarrollado la suficiente capacidad de presión a los prestadores privados para cumplir con sus obligaciones contractuales. La amenaza de recuperación hacia el sector público ha sido inexistente, pues no se daban las condiciones en los gobiernos y las inversiones europeas estaban *sobreblindadas* por el efecto de los acuerdos en vigor, con lo cual se ha desarrollado un nivel de servicio por debajo de las condiciones establecidas sin ningún tipo de medida coercitiva.

La privatización del agua potable y saneamiento ha conllevado, en los países de Sudamérica donde se ha desarrollado, casos de corrupción en los procesos de adjudicación y concesión, concentración de la actividad en los barrios y sectores sociales más ricos, aumento general de tarifas, baja inversión en mantenimiento y en aumento de cobertura, nulo aumento de calidad del agua servida, poca o nula inversión en saneamiento y tratamiento, y aumento desmesurado de la deuda de las cuentas públicas en los países donde se privatizó<sup>91</sup>.

Analizando la situación actual del agua potable y saneamiento en CA, es fácil detectar que las consecuencias que podría tener la privatización en la región llevarían a un auténtico desastre, especialmente para la poblaciones más vulnerables, los sectores rurales e indígenas y, especialmente, en éstos la po-

<sup>90</sup> Erasto Reyes. *En Honduras la Defensa del Agua es una Tarea Patriótica*, Food and Water Watch, 2006.

<sup>91</sup> Lluís Basteiro. *Con el Agua al Cuello. El Proceso de Mercantilización de la Gestión del Agua. Ascenso y caída de las Multinacionales en Sudamérica: El caso de la inversión española en el Cono Sur*, Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

blación femenina. Las mujeres, en las sociedades centroamericanas, especialmente en el ámbito rural, son las encargadas de las tareas domesticas, y entre ellas, la consecución de agua para el hogar. Las niñas pueden llegar a dedicar más de 3 horas, y se ven afectadas en su educación al dificultarles la asistencia escolar. Las mujeres son las más perjudicadas actualmente en las zonas de baja o nula cobertura de servicios y, al descender la inversión en mantenimiento y la calidad del agua y aumentar la tarifas, serían las primeras en recibir los impactos de la privatización.



Campana Centroamericana Agua fuera del AdA

### 3.4 Otros aspectos de interés

No podemos considerar la inclusión del Agua Potable y Saneamiento en los compromisos de liberalización del AdA cómo un hecho desligado de otras acciones llevadas a cabo por parte de la UE y sus instituciones. Además debemos analizar también como otras actividades económicas, que previsiblemente van a aumentar su peso y presencia en CA a consecuencia del AdA, pueden afectar la calidad y cantidad de agua disponible en la región.

En primer lugar debemos analizar el papel que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) está jugando en la región centroamericana. No debemos olvidar que el BEI ha jugado un papel importante como agente financiador de varios procesos de privatización de servicios de agua potable y saneamiento<sup>92</sup>, entre ellos los sonados fracasos de Dar es Salaam (Tanzania)<sup>93</sup>, de Manila (Filipinas)<sup>94</sup>, de Misiones y Córdoba (Argentina)<sup>95</sup> y de Yakarta (Indonesia)<sup>96</sup>. De hecho en los últimos tiempos el BEI ha aumentado su protagonismo en CA.

En diciembre de 2007 el BEI aprobó un crédito de 27 millones de euros para la red de saneamiento de la ciudad de Panamá, incluyendo la construcción de redes de alcantarillado, colectores y una planta de tratamiento de aguas residuales. Éste es el único crédito para el sector de Agua Potable y Saneamiento en CA, pero existen otros créditos para financiar proyectos en la región que también tienen afectaciones a la situación del agua.

El BEI ha apoyado en los últimos 5 años mediante créditos los megaproyectos de infraestructuras siguientes:

- La Interconexión Eléctrica Centroamericana, con un crédito de 35,5 millones de euros desde 2003. La interconexión eléctrica es la base de la infraestructura necesaria para conseguir un mercado centroamericano de energía eléctrica. Este mercado estará operado por una entidad con la participación de las multinacionales europeas Enel y Endesa<sup>97</sup>. Conjuntamente con la interconexión, para aumentar la generación eléctrica que requerirá ésta, están planificadas y, en algunos casos construyéndose, varias represas en toda CA. Estas obras son el espejo de una forma de mercantilización del agua, desviar el agua para la generación eléctrica por encima de garantizar el Derecho Humano al Agua.
- El corredor Atlántico-Pacífico o Canal Seco, mediante un crédito de 20 millones de euros desde el 2006. El Canal Seco entre Puerto Cortés, Honduras, y Puerto Cutuco, El Salvador, está planteado como

<sup>92</sup> Se pueden consultar todos los proyectos financiados por el BEI en <http://www.eib.org/projects/loans/index.htm>

<sup>93</sup> José Esteban Castro. *Prinwass Project Final Report*, University of Oxford, 2004.

<sup>94</sup> Carla A. Montemayor. *The Manila Water Privatization Fiasco and the Role of Suez Lyonnoise/Ondeo*, Philippine Water Vigilance Network (Bantay Tubig), 2003.

<sup>95</sup> Lluís Basteiro. *Con el Agua al Cuello. El Proceso de Mercantilización de la Gestión del Agua. Ascenso y caída de las Multinacionales en Sudamérica: El caso de la inversión española en el Cono Sur*, Ingeniería Sin Fronteras, 2008.

<sup>96</sup> Varios autores, *Water privatization fiascos: Broken Promises and Social Turmoil*, Public Cityzen, 2003.

<sup>97</sup> Se puede consultar más información en <http://www.eprsiepac.com/>

un gran corredor de infraestructuras del transporte para conectar el mercado europeo y China, superando las limitaciones de tonelaje existentes en el Canal de Panamá. En este proyecto participan las corporaciones europeas Euroestudios, de España, y Astaldi, de Italia<sup>98</sup>.

- El Puente del Centenario, sobre el Canal de Panamá con un crédito de 40 millones de euros en 2004. La ejecución del proyecto contó con la participación de la corporación constructora alemana BILFINGER BERGER AG<sup>99</sup>.

Los dos primeros proyectos mencionados se encuentran englobados en un plan de infraestructuras conocido como Plan Puebla-Panamá que prevé un gran número de corredores de transportes, tanto norte-sur como Atlántico-Pacífico, basados en conjuntos de autopistas que se han diseñado sin prestar atención a las zonas ambientalmente más sensibles, la ubicación de las comunidades establecidas o las zonas de recarga de los acuíferos subterráneos. Hay otras empresas de construcción europeas interesadas como la empresa Dragados de España que ha sido una de las pocas empresas precalificadas para ofertar la construcción del anillo metropolitano y la Franja Transversal del Norte<sup>100</sup>.

Este Plan supone un importante atractivo para las corporaciones europeas, especialmente de servicios de construcción y servicios de energía y telecomunicaciones, como ya hemos comentado al analizar el AG entre la UE y México. El Estado Mexicano es uno de los principales financiadores de dicho plan, conjuntamente con el BCIE y el BID. De hecho, no es de extrañar que la prisa por alcanzar la firma del AdA se deba a tener garantizados ciertos aspectos de cara a la licitación y adjudicación de los múltiples proyectos contemplados en este plan. Además la libertad para realizar movimientos de capital y el blindaje que establecen los artículos relativos a IED supondrían unas garantías insustituibles en el caso de un mal desenlace del plan o cualquier imprevisto. La única oposición creíble que deberán afrontar será la de las grandes multinacionales estadounidenses avaladas ya por el DR-CAFTA.

Estos grandes proyectos de infraestructuras tienen impactos irreparables en el medio ambiente y, especialmente, en los recursos hídricos. En el caso de las represas el impacto es evidente y nos remite, además, a las dolorosas consecuencias del caso chileno. En el caso de las infraestructuras de transporte los impactos se producen, de forma más discreta, sobre los acuíferos de la región, modificando el curso de las corrientes de agua subterránea y imposibilitando la necesaria infiltración para la recarga.

Por otro lado se debe analizar el impacto sobre el agua derivado de un aumento de la IED en el sector extractivo, dado el precedente chileno. Es evidente que el potencial de CA en relación a recursos naturales extraíbles es sumamente inferior al chileno, especialmente en cobre<sup>101</sup>, pero no es nada despreciable en lo que respecta a minería de metales preciosos. De hecho, las tendencias de IED en minería en América Latina y el Caribe han sido crecientes en los últimos años debido al aumento de la demanda desde los países emergentes, especialmente de China e India, y se ha concentrado en Sudamérica. Actualmente el importante potencial minero de CA es considerado la siguiente fase del proceso de extracción metálica por diversos analistas<sup>102</sup>.

<sup>98</sup> La Prensa, Honduras, 6 de octubre de 2008.

<sup>99</sup> Se puede consultar el contrato en <http://www.mop.gob.pa>

<sup>100</sup> Mario Rodríguez. *El interés oculto de la Unión Europea en el Acuerdo de Asociación*, CIID, 2007.

<sup>101</sup> Chile es el principal productor de cobre del mundo, con un 35.6% de la producción mundial en 2006 según International Copper Study Group

<sup>102</sup> Varios autores. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2008.

A estos aspectos hay que añadir otro factor más de preocupación desde el punto de vista del agua, la IED en el sector turístico. Entre las principales corporaciones europeas del sector turístico presentes en América Latina y El Caribe cabe destacar las españolas Sol Meliá, NH, Riu y Barceló; las portuguesas Pestana y Vila Galé; y cadenas hoteleras como la francesa Accor<sup>103</sup>. El sector turístico ha tenido una presencia muy importante en términos relativos en CA, destacando el caso de Costa Rica, pero sin despreciar el resto de países. Costa Rica, como consecuencia del auge del turismo en la zona, ha sufrido un aumento exponencial del sector de construcción residencial y de la inversión inmobiliaria en zona costera, con crecimientos cercanos al 56% del 2005 al 2006. La IED inmobiliaria representó en 2006 un 25% de toda la IED del país<sup>104</sup>. Además, los proyectos turísticos promueven otro tipo de proyectos como los campos de golf. Se estima que Costa Rica tiene alrededor de 10 campos operando. En la Provincia de Guanacaste se pretenden construir 10 campos más en los próximos 20 años. Esta actividad genera mucha preocupación por la gran cantidad de agua consumida. Este gran crecimiento de la actividad turística e inmobiliaria puede generar dos tipos de conflictos relativos al agua. Primero, conflictos por la consecución y la disponibilidad de agua, ya que con el nivel de gobernabilidad existente es fácil desviar agua de actividades más prioritarias o de interés general (como el abastecimiento humano) hacia actividades de mayor valor económico.

El segundo posible conflicto tiene su origen en la poca regulación o poca aplicada regulación en materia de tratamiento de aguas servidas. La concentración de residenciales turísticas conlleva un aumento de la concentración de las aguas contaminadas en unos países con niveles de saneamiento y tratamiento bajos. La consecuencia de esto no puede ser otra que la contaminación de cursos naturales y aguas subterráneas.

Ante este panorama, la firma del AdA provocará, como en los casos de México y Chile, un aumento en la concentración de la IED a nivel de número de inversores, sector de inversión y zona geográfica. Estos aspectos son muy preocupantes a nivel económico, pero también amenazan gravemente la buena gobernabilidad de la región. Evidentemente, estos aspectos tendrán graves repercusiones a nivel social y ambiental, y específicamente en la gestión de los recursos hídricos, empeorando la ya mala situación actual. Desgraciadamente ninguna instancia de la UE ha previsto los efectos perniciosos de la acumulación de poder económico en pocas manos y, además, europeas.

---

<sup>103</sup> Varios autores. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, CEPAL, 2008.

<sup>104</sup> Marcela Román. *Dinámica del turismo y desarrollo inmobiliario en Costa Rica*, Prisma, 2007.

### 3.5 La sociedad civil frente al AdA

Ante los probables impactos del AdA en la población, la sociedad civil, tanto europea como centroamericana, ha realizado una gran cantidad de actividades y talleres para hacer llegar a la opinión pública sus observaciones y críticas.

Las primeras críticas afectan directamente al propio proceso de elaboración del AdA, ya que a pesar de los anuncios de la UE sobre un proceso de negociación abierto y transparente, parece que eso no va a cumplirse. Después de varias rondas de negociación, el secretismo oficial es la norma, dejando como instancias formales para la interlocución con la sociedad civil, por parte de la UE, el Consejo Económico y Social (CES), y por parte de CA, el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamericana (CC-SICA). Estas dos instancias formales no representan la pluralidad de la sociedad civil; por ejemplo, el CES está formado principalmente por miembros de los sindicatos y de las patronales nacionales. Además sólo han existido algunos espacios en los que los miembros de los equipos negociadores de la UE y CA se han entrevistado de forma informal con los miembros del CES y del CC-SICA por algunos minutos. Los denominados *Cuartos Adjuntos*<sup>105</sup> para la sociedad civil se han limitado a ser espacios para escuchar los informes sin ningún acceso a los documentos oficiales. Además, por parte de la UE, se realiza una serie de talleres y jornadas de información en el marco de la realización del SIA pero, como hemos comentado anteriormente, la realización de este estudio se ha retrasado con lo cual se ha limitado la participación de la sociedad civil.

Por otro lado, es evidente que el AdA no ha despertado en los movimientos sociales centroamericanos la gran movilización y oposición que provocó el TLC con EEUU. Recordemos que EEUU estuvo muy presente en la región durante los convulsos años 60, 70 y 80, apoyando a los gobiernos contrainsurgentes y a la *contra* nicaragüense en las repetidas violaciones a los Derechos Humanos que cometieron durante esas décadas.

Aún así, las organizaciones sociales a ambos lados del atlántico se han movilizado alrededor del acuerdo desde sus distintos puntos de vista. En un inicio desde las organizaciones de solidaridad europeas, realizando un fuerte seguimiento a los primeros pasos del AdA como, por ejemplo, el Mandato Negociador, donde el PE hizo unas recomendaciones a instancias de varias organizaciones, o los términos de referencia del SIA. El punto de inflexión para la articulación de un movimiento social crítico hacia el AdA pudo establecerse en el transcurso de la III Ronda de negociación en San Salvador, El Salvador, en abril de 2008. En un encuentro alternativo al oficial organizaciones sociales centroamericanas y europeas, redes continentales y campañas de sensibilización entre otros actores realizaron un esfuerzo de coordinación que dio como resultado varios comunicados de rechazo al AdA.

Otro encuentro importante para la articulación de un movimiento social crítico frente a los acuerdos comerciales de la UE con países de América Latina se realizó en Ciudad de Guatemala durante el Foro Social de las Américas 2008. En este encuentro se realizó un análisis más amplio de la situación englobando los acuerdos de CA y CAN. El resultado de este encuentro fue una mayor coordinación de las

<sup>105</sup> Los cuartos adjuntos se refieren a espacios físicos donde se albergan las instituciones de la sociedad civil durante las rondas de negociación en el mismo edificio donde ésta se lleva a cabo.

redes sociales a ambos lados del océano Atlántico, con una agenda común de acción y movilización que engloba desde estrategias de *lobby* hasta realización de estudios pasando por actos públicos de denuncia.

En este movimiento social crítico con el AdA, y en relación al agua, cabe señalar la campaña centroamericana "Agua fuera del AdA"<sup>106</sup> que busca presionar a los gobiernos de CA y Europa para que no incluyan, en el en el Acuerdo de Asociación, el agua. Esta campaña rechaza el AdA por ser una amenaza al Derecho al Agua basándose en el interés de la UE por abrir el mercado de servicios a sus corporaciones multinacionales, incluidas las de servicios públicos, y potenciar de esta forma la privatización del servicio de Agua Potable y Saneamiento. La campaña ha conseguido cierto seguimiento de los medios de comunicación y ha recibido el apoyo de varios centenares de organizaciones de la sociedad civil centroamericana.

Es posible que en el primer semestre de 2009 la movilización frente al AdA aumente su influencia, pues se acercaría la firma final del acuerdo y las organizaciones sociales aprovecharían para llevar sus demandas ante la opinión pública. Además existe un factor añadido más, la celebración de elecciones al PE en la UE en el mes de junio de 2009. Este hecho puede favorecer la implicación de más organizaciones de la sociedad civil europea en la movilización.

Otro aspecto a destacar es la creciente movilización de las poblaciones rurales e indígenas frente a las empresas mineras en CA. A raíz de la expansión de esta actividad, de sus nocivas consecuencias para el medio ambiental, salud y desarrollo de las comunidades afectadas y de los conflictos ambientales y sociales desatados, están surgiendo numerosas plataformas de oposición a la actividad minera, aunque desgraciadamente no existe todavía una articulación fuerte de estas plataformas a nivel regional.



Fondo documental de ISF

<sup>106</sup> Se puede consultar más información en <http://www.cdc.org/sv/campanas/agua-fuera-del-ada>

## 4. Conclusiones

Ante este panorama y con el nivel de gobernabilidad mermado que hemos descrito, parece una verdadera temeridad por parte de los gobiernos centroamericanos y una frivolidad por parte de la UE aventurarse en la firma de acuerdos comerciales con escenarios tan claramente desiguales y con consecuencias previsiblemente negativas para la población de los países centroamericanos, en especial para los grupos más vulnerables como son sectores rurales, indígenas y mujeres, así como el medio ambiente de la región.

En el caso de llegar a un acuerdo entre CA y UE, éste se debería enfocar en la articulación de acuerdos para la cooperación y el dialogo político, por encima de cualquier acuerdo comercial y que fuesen garantía para el cumplimiento de los Derechos Humanos, entre los cuales se encuentra el Derecho Humano al Agua.

Estos acuerdos para la cooperación deberían fortalecer la gobernabilidad del agua en la región, aumentando las capacidades de las instituciones reguladoras y rectoras. Incluso en algunos casos, como en El Salvador, el primer paso sería favorecer su creación. Además se debería incrementar la ayuda financiera para asegurar la construcción de infraestructuras para el abastecimiento y, especialmente, para el saneamiento de agua. Esta ayuda debería también fortalecer los entes operadores de forma que se garantice la gestión pública y participativa del agua.

La ayuda financiera disminuiría a razón de un aumento paulatino de las posibilidades de recuperación de costes y, sobretudo, de un aumento de la carga fiscal de los estados centroamericanos, canalizada para garantizar la sostenibilidad de las infraestructuras y mejorar las capacidades de las instituciones encargadas de la gestión del servicio de agua potable y saneamiento y de la gestión ambiental.

En el lado del diálogo político los estados centroamericanos deberían comprometerse en la firma de convenios internacionales que garanticen los Derechos Civiles y Políticos, los convenios de la OIT y los pactos para salvaguardar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por su parte, la UE debería realizar un seguimiento por un periodo mínimo de entre 10 y 15 años de la situación en CA para asegurar el efectivo cumplimiento de todos estos acuerdos.

Para llegar a realizar un acuerdo comercial se debería esperar que los acuerdos para la cooperación y el diálogo político diesen los resultados esperados. Sólo entonces se podría plantear la posibilidad de un acuerdo comercial entre ambas regiones.

Igualmente, en el caso de un acuerdo comercial, se debería esperar a minimizar las asimetrías económicas entre ambas regiones y reducir las desigualdades sociales a niveles similares entre CA y la UE. Este tipo de acuerdo no debería fundamentarse sobre los acuerdos de la OMC, GATT y AGCS, ya que se ha demostrado que estos acuerdos y todos aquellos que los utilizan como base (TLC, EPA, etc) sólo favorecen a las clases sociales económicamente más poderosas y a las corporaciones multinacionales más fuertes. Tampoco se deberían usar como base los acuerdos multilaterales de inversión, ya que estos priorizan la protección de los inversionistas frente a las administraciones públicas.

En todos estos acuerdos la sociedad civil debería ser un actor más en las negociaciones fomentando así la participación ciudadana en temas estratégicos. Además las mesas de negociación deberían ser abiertas y transparentes para todos los actores interesados.

Todas estas condiciones y propuestas no se han tenido en cuenta para el actual proceso de negociación del AdA. Por ello, se considera que éste debe reconsiderarse y, en su caso, finalizar sin la firma de ningún acuerdo en el tema comercial. Las organizaciones sociales de la sociedad civil en ambas regiones deben articularse en una gran alianza fomentando la movilización social para conseguir este objetivo.

También es posible que aún consiguiendo esta alianza, las instituciones europeas y centroamericanas no sean permeables a los reclamos de sus sociedades civiles respectivas.

Por este motivo existen unas propuestas de mínimos que se deben incluir en el actual proceso del AdA:

- 1.** Incorporar al AdA la prohibición explícita de demandas por incumplimiento llevadas a cabo por inversionistas privados ante instancias internacionales, especialmente el CIADI. Este organismo carece de legitimidad democrática para dilucidar diferencias entre estados e inversionistas privados. Las diferencias relativas al AdA en las que se encuentren inversionistas privados deben dilucidarse en los tribunales ordinarios del país donde exista la diferencia.
- 2.** Eliminar de los capítulos relativos a Comercio de Servicios, Derecho de Establecimiento e Inversión cualquier mención que incorpore los servicios de agua potable, saneamiento, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, en cualquiera de los 4 modos de prestación.
- 3.** Incorporar al AdA un moratoria de un período mínimo de 5 años para aquellas inversiones que puedan generar conflictos ambientales y sociales, especialmente en el caso de generación hidroeléctrica, industria extractiva, construcción de grandes infraestructuras, industria de agroexportación y servicios turísticos. Durante esta moratoria se deben fortalecer las capacidades de las instituciones rectoras y reguladoras del medio ambiente y el agua para asegurar una buena gobernabilidad en este aspecto. Una vez finalizada la moratoria un comité conjunto de ambas regiones, con participación de la sociedad civil, deberá evaluar si se prorroga la moratoria o se da por finalizada.
- 4.** Para el caso de conflictos ambientales con participación de actores de ambas regiones debe existir un organismo autónomo, con participación de la sociedad civil, para mediar entre las partes asegurando el cumplimiento de las convenciones internacionales de Derechos Humanos. Las resoluciones de este organismo deben ser vinculantes.
- 5.** Establecer procesos de revisión del AdA cada 3 años en los que se garantice la participación efectiva de la sociedad civil y organizaciones sociales de ambas regiones.
- 6.** Los procesos de arbitraje de las diferencias a realizarse entre los estados deben contar con participación de las sociedades civiles respectivas en juntas de arbitraje creadas a tal efecto de forma transparente y pública.





**ESFeres es la colección de estudios y análisis de la Asociación Catalana de Ingeniería Sin Fronteras. Pretende brindar materiales e instrumentos para la reflexión y el debate sobre el papel de la Tecnología para el Desarrollo Humano, que contribuyan a mejorar la acción política y educativa en el Norte de movimientos sociales, universidades, ONGD y otros actores de la cooperación internacional.**

**Edita**



**Financiado por**



**Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament**