

El fenómeno de la corrupción en la gestión del recurso del agua dulce, y su relación con el mercado del agua

Adriana N. Martínez*
Clara M. Minaverri**

El mercado de agua se torna cada día más relevante dentro del aparato estatal, sin embargo, en la actualidad se observa que existen muchos aspectos que deben ser mejorados. En las siguientes líneas, las autoras desarrollan cada uno de los temas vinculados a este recurso, en particular, la corrupción del agua dulce en su gestión. Al mismo tiempo desarrollan el problema del acceso al agua y el costo ambiental debido a la contaminación irresponsable, ensayando, finalmente, alternativas para poder enfrentar estos problemas.

El fenómeno de la corrupción en la gestión del agua dulce es un hecho relativamente nuevo que ha comenzado a ser estudiado exhaustivamente por diversos investigadores de algunos países europeos. Tal es el ejemplo de las variadas actividades que realiza el SIWI (Stockholm International Water Institute) ubicado en Suecia.

«La definición que la gente hace de la corrupción no tiene un significado unívoco... La violación de normas formales e informales, la transgresión ética, la obtención desleal de beneficios o ventajas, el abuso de poder y el abuso de confianza emergen como diferentes criterios de definición que utiliza la gente y que no necesariamente se excluyen mutuamente, sino que muchas veces aparecen combinados para identificar prácticas.»¹

«...los actores peores evaluados pertenecen en su totalidad al sector público...» Las prácticas corruptas están altamente difundidas entre los miembros de las clases dominantes y las principales instituciones políticas y económicas de nuestro país. Durante décadas, ciertos discursos dominantes afirmaban que la corrupción y la burocracia estatal iban de la mano.»²

«...los dirigentes no son creíbles para los representados, sumado a que no hacen lo que se espera de ellos... Esto habla de una fuerte crisis de representación actual en la Argentina, donde los intereses y las

acciones de los políticos y los sindicalistas no reflejan las preocupaciones de quienes les confieren el poder para que cumplan dicho rol. Pero la crítica subyacente no sólo se aplica a los sindicalistas y a los políticos, sino también a otros miembros de la clase dirigente, como los grandes empresarios, de quienes se piensa que no se preocupan por las necesidades de la gente y cuyas actividades se cree que no siempre son transparentes.»³

De acuerdo a lo establecido por los investigadores Hansjoerg ELHORST y Donald O'LEARY, esta temática fue mencionada por primera vez en la Revista «Time», rompiendo cualquier clase de tabú existente hasta el momento, informando a la población en general sobre algo que no tenían ni el mínimo conocimiento.

La idea inicial que surge cuando se menciona el fenómeno de la corrupción se encuentra relacionada con el robo o el desvío de dinero de manera ilegal destinado a una actividad o función determinada. Sin embargo, en el sector del manejo y del saneamiento del agua aparecen nuevas situaciones relacionadas con la corrupción.

Tal como indican Kathy SHORDT, Laurent STRAVATO y Tettje VAN DAALEN, puede existir corrupción en el momento de elegirse los lugares de extracción del agua. Teóricamente, este proceso debería realizarse de manera transparente, con la participación y cola-

* Abogada, Magíster en Ambiente Humano, Profesora Asociada del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján, Argentina. Profesora Adjunta de la Facultad Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

** Abogada, Doctorado en Derecho Ambiental Internacional, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Jefe de Trabajos Prácticos del Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Luján, Argentina.

1 SAUTU, Ruth, «Prácticas corruptas en las relaciones sociales: Una presencia cotidiana». En: Revista Encrucijadas N° 24, Universidad de Buenos Aires, diciembre 1993, p. 60.

2 Ibid. p. 63.

3 Ibid. p. 64.

boración de la comunidad local. Sin embargo, la realidad es que generalmente los lugares donde se instala infraestructura de servicios de provisión agua se ubican lejos de las poblaciones con más bajos recursos, perjudicándolos en el disfrute por parte de ellos de dicho recurso.

En esta actividad siempre se insiste con la participación de las mujeres, por ser en la mayoría de los casos, las encargadas de proveer este recurso a la familia en general.

Asimismo, estos autores establecen que con la participación de la sociedades, generalmente, en las tareas de mapeo y de elección de lugares de extracción de agua, se evitan las posibilidades de que se produzcan prácticas corruptas, ya que las personas tenderán a defender su derecho a acceder a este recurso natural.

Por eso, es fundamental que se diseñen mapas claros y concretos sobre los cuales deben trabajar los ingenieros y no dejar lugar a dudas para evitar prácticas desleales.

En caso de no prestarse suma atención a este proceso de elección de los puntos de extracción del agua éstos podrán ser apropiados por grupos de personas poderosas que pueden limitar la cantidad del agua que gocen los vecinos. También puede existir corrupción en el momento de realizarse los mapas que determinarán los futuros usuarios del recurso. Por eso es muy importante la participación en el proceso, tanto del gobierno local como de los propietarios vecinos (incluyendo, especialmente, a las mujeres), para poder evitar prácticas desleales.

Es indudable que la corrupción en el ámbito de la gestión del agua dulce constituye una muy reciente e importante amenaza para el disfrute de ese recurso por todos los seres humanos del planeta.

Existen diversas formas de corrupción, las que pueden manifestarse de maneras diferentes. Algunas son más claras y evidentes, como es el caso de la falsificación en la medición del recurso. Estas situaciones ocurren cuando las administraciones públicas son ineficientes y/o débiles, por lo cual un grupo de personas de un país perciben altos beneficios económicos en detrimento del uso del recurso del agua dulce por otros.

Sin embargo, actualmente, resulta altamente positivo que el problema de la corrupción forme parte de la conciencia colectiva, y puedan así analizarse posibles medidas para combatirlo. Tres son las principales propuestas por el Dr. Patrick STALGREN: realizar reformas legales y financieras, efectuar reformas en instituciones públicas y, finalmente, incrementar la capacitación y la conciencia pública.

Asimismo, las actuales dificultades que sufre la población afectada por el acceso al agua dulce, tal como

surge del Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo del año 2003, son también consecuencias de un problema de actitud y de comportamiento de la población.

Diversos estudios realizados por la Organización de Naciones Unidas durante el año 2003 establecen que unos dos millones de toneladas de desechos son arrojados diariamente en el agua y que esa acción disminuye notablemente la calidad de los recursos.

En el mismo orden de ideas, la ONU establece que el cambio climático será responsable, aproximadamente, del 20% del incremento de la escasez del agua. A su vez, recientes estudios del Banco Mundial estiman que la corrupción provoca una ineficiencia en el sector del agua alrededor del 20 al 40%.

El SIWI a través de sus investigadores determina que la crisis actual del agua es fundamentalmente una crisis de gobernanza. Agrega que existe una falta de instituciones apropiadas para realizar esta tarea en todos los niveles y que las instituciones existentes padecen una disfunción crónica.

A través de la corrupción del agua (que el Banco Mundial calcula entre el 20% y el 40%) los ecosistemas y los recursos naturales, tales como el agua, sufren las consecuencias.

Está, estadísticamente calculado, que mientras más corrupto es un país determinado, menos personas tienen un acceso adecuado al recurso de agua potable.

El SIWI en su informe agrega que, en los hechos, los mecanismos más utilizados en prácticas corruptas siempre significan una violación de la ley, y que las más usuales son las coimas y las amenazas que incluyen el pago de una suma determinada de dinero o de un cierto porcentaje, el favoritismo, el clientelismo y el nepotismo -la utilización de un poder para otorgar un trato preferente a amigos, familiares, o a cualquier persona que se encuentra cerca nuestro entorno y que es de nuestra confianza-.

La corrupción es el intercambio de un recurso económico o social. El primero se representa a través del intercambio de bienes tangibles, como es el caso del dinero, o cualquier bien material. El segundo, también incluye el intercambio de favores, y los contactos sociales que se relacionan con el poder, que no necesariamente pueden trasuntarse en recursos materiales.

SIWI reconoce que es más probable que exista el fenómeno de la corrupción en el ámbito del agua potable si están presentes los siguientes factores:

- Construcciones a gran escala o monopolios
- Mucha participación del sector público
- Complejidad técnica

- Mucha demanda de servicios de provisión de agua, que refuerza la posición de poder de los que suministran este recurso y fomenta la existencia de coimas.
- Frecuente interrelación entre los que suministran el recurso y los consumidores-

En Sudamérica, contamos con un ejemplo con el cual se logró mejorar en esta problemática, cuando en una operación entre el Estado y una empresa del sector privado intervino un tercer actor (Transparency Internacional) que colaboró en la coordinación de la firma del contrato.

El fenómeno de la corrupción también ocasiona que millones de personas contraigan enfermedades debido a la falta de un acceso seguro y limpio al servicio de agua potable y cloacales. Esta situación produce el mismo efecto que el de una mala gestión del recurso por ineficiencia de los responsables.

El fenómeno de la corrupción se interrelaciona con el análisis social del recurso del agua. Sin embargo, es importante mencionar que esta relación existe y que en nuestra sociedad contemporánea (especialmente en Sudamérica) el hecho es considerado la regla y no la excepción. Ya es considerado como una parte normal de nuestra vida, siendo que debería espantarnos y alejarnos de él. Sin embargo, debido a nuestra experiencia cotidiana en el ámbito político, ha dejado de parecernos muy extraño. Es importante agregar que esto debilita a la democracia y atenta con el sistema de derecho, ya que la situación denota el quebrantamiento del ordenamiento jurídico.

El SIWI plantea algunas opciones para reducir la corrupción en el sector del agua, ya que considera poco realista el objetivo de intentar combatirla en su totalidad.

En primer término, propone una reforma legal y financiera, en segundo, una reforma de los sistemas de distribución del servicio público, en tercero, la reforma del sector privado y, en cuarto, la concientización de la población.

Uno de los aspectos que es resaltado por el SIWI es la fundamental importancia del mejoramiento de las condiciones laborales de los empleados, que se relacionan con la gestión de dicho recurso (tanto en el ámbito público como en el privado), para que no caigan en prácticas corruptas. Esto se relaciona, específicamente, con lo establecido por las normas SA 8000. Por otro lado, sugirió la rotación de empleados para evitar relaciones personalistas y corruptas. Otro de los aspectos primordiales en los cuales deben invertir los Estados es en el mejoramiento de la tecnología para la provisión del servicio de agua potable, para que cada vez resulte más difícil poder cometer un delito en la gestión y, asimismo, ejercer un mayor control respecto de la cantidad y calidad del recurso.

Un punto clave en este intento de reforma y de eliminación del fenómeno de la corrupción es la utilización de los medios de comunicación. Es importante que se realicen campañas mediáticas que alerten a la población en general sobre las prácticas corruptas que ocurren habitualmente en este ámbito y respecto de este recurso tan importante para la vida. Asimismo, resulta innovador pero muy efectivo realizar campañas similares a las políticas informando sobre esta temática, realizar obras de teatro y exhibiciones en diferentes ciudades de diferentes países del mundo.

El aporte de la organización Transparency Internacional es y continuará siendo de gran significación, ya que ha desarrollado una serie de herramientas que incluyen un listado de Principios Empresariales y un Pacto de Integridad para incentivar a las empresas que se comprometan con estos valores anti corrupción. Esto ha sido aplicado en el sector del agua potable y ha sido muy exitoso.

En el ámbito del Derecho Internacional se han firmado diversas convenciones que intentan combatir este fenómeno. Su análisis es, sin duda, necesario y relevante. De todas maneras esta normativa es muy nueva, por lo cual, ha de ser aplicada e implementada progresivamente.

En el sentido expuesto, ha de considerarse, en primer lugar, la Convención Contra la Corrupción de las Naciones Unidas (UNCAC) que entró en vigencia en diciembre de 2005; en segundo lugar, la Convención para combatir las coimas otorgadas por Oficiales Públicos extranjeros en el marco de transacciones comerciales internacionales, de la OECD, junto con las Recomendaciones revisadas para combatir las coimas en transacciones comerciales internacionales, que fueron adoptadas en el año 1997.

A nivel regional y en ámbito particular de estudio del presente trabajo, debe mencionarse a la Convención Interamericana contra la corrupción, que fue adoptada en Caracas, Venezuela, en el año 1996. Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela son parte del acuerdo en el que se sientan algunos conceptos primordiales para el objeto del presente al tiempo que aborda aspectos novedosos de la temática.

«La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza fuerzas públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

«Generalmente los lugares donde se instala infraestructura de servicios de provisión agua se ubican lejos de las poblaciones con más bajos recursos, perjudicándolos en el disfrute por parte de ellos de dicho recurso»

- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y
- e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.»⁴

Asimismo, en esta convención, aparece una nueva tipificación de un delito internacional que es muy adecuada y práctica, ya que esta clase de delito es muy frecuente.

«Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones pú-

blicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de soborno transnacional, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de esta Convención.»⁵

Estas tres convenciones internacionales presentan similitudes. En principio precisan el concepto de corrupción, en los términos que han sido transcriptos, luego mencionan las prácticas corruptas entre funcionarios extranjeros, establecen la necesidad de la cooperación entre países para superar el problema y la aplicación del derecho interno de cada país para los casos descriptos y puntualizan las diferentes modalidades de corrupción.

El rasgo diferencial del Convenio de OCDE es que se refiere, únicamente, a la corrupción de los agentes públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales, sin aportar elementos novedosos respecto de la cuestión.

A nivel jurisprudencial, en nuestro país, el fenómeno puede ser detectado en casos sin que haya sido motivo de tratamiento central de la *litis* ni mencionado expresamente. En la causa «Municipalidad de Berazategui c/ Aguas Argentinas S.A. s/ ordinario», en la que recayera sentencia de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones el 8/09/2003, la Municipalidad actora accionó contra la empresa concesionaria del servicio -Aguas Argentinas- S.A. por la falta de implementación de un programa de control efectivo de desechos cloacales e industriales que fueron vertidos directa o indirectamente en el Río de La Plata.

Asimismo, la Municipalidad reclamó a la empresa que estableciera un sistema de monitoreo permanente de la calidad de tales efluentes, que dispusiera reubicar las tomas de agua de las que hacía uso para su potabilización, y que cumpliera con los plazos previstos para la construcción de la planta de tratamiento de los desechos cloacales e industriales con desagüe en Berazategui, a que se había obligado por contrato de concesión.

Para abordar otro aspecto del análisis es preciso definir que «en un mercado de agua, ésta se asigna a un precio determinado mediante el libre intercambio de algún tipo de propiedad (derecho, permiso, concesión, autorización, merced, etc.) para usarla. Son las interacciones entre los compradores y vendedores de estos títulos las que constituyen el mercado de agua.»⁶

Asimismo, es esencial considerar –teniendo en cuenta los desarrollos de diversos investigadores sobre la

4 Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996.

5 Convención Interamericana contra la Corrupción, 1996.

6 DONOSO ET AL, «Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur», Serie de Recursos naturales e infraestructura N° 80, CEPAL, p 9.

cuestión del manejo del agua- la relación directa de la temática con las ciencias económicas. «Sin perjuicio de otras ciencias sociales (como la geografía y la sociología), la perspectiva económica es vital en esta materia, dada la reconocida escasez del recurso, y mientras su escasez aumenta, asimismo, el agua deviene cada vez más como un bien sometido al análisis económico. Lo que va más lejos de las convenciones, de cada cual, pasa a ser un problema de ciencia económica, y la responsabilidad política de los gobernantes de no adecuar sus decisiones a los antecedentes informados de la ciencia económica puede ser grave.»⁷

Los sistemas de recursos de los países en donde se realiza planificación económica, marcan la diferencia en la gestión. «Algunos sistemas relacionan la planificación de agua con el desarrollo económico y las regiones económicas. Las consideraciones económicas son, en algunos países, importantes criterios normativos para la toma de decisiones y la evaluación de programas y proyectos.»⁸ Este punto, tiene estrecha relación con el aspecto social del análisis de la gestión del agua.

Es importante tener presente que «En 1998, el Banco Mundial predijo que el comercio global del agua alcanzaría pronto la cifra de los 800.000 millones de dólares y para 2001 esa cantidad se había elevado nada menos que a un billón de dólares». Con esto, se entiende claramente, que el negocio de la venta de agua es prometedor, y asimismo se estima que continuará creciendo por lo que el sector empresarial se encuentra muy interesado al respecto debido a su indudable proyección económica. Asimismo, el negocio de las empresas embotelladoras también tiene las mismas características que el anterior.⁹

Puede afirmarse que el mercado del agua no es sencillo, ya que aún en los países más desarrollados esta clase de mercados no funcionan eficientemente, o no lo hacen, adecuadamente, en su totalidad. Uno de los principales factores que dificultan, notablemente, el éxito de tales mercados en su desviación de los parámetros competitivos.

Guillermo CANO enseña que existen diversas formas de adquisición de los derechos del recurso del agua. «En la Argentina, contamos con un sistema de otorgamiento de derechos de uso (permisos y conce-

siones) regulados por las provincias en sus códigos y leyes de agua.»¹⁰

La tendencia actual en la mayoría de los países de Sudamérica en relación con el tema es uniforme. En el caso de Chile, su vigente Ley de Aguas tiende al otorgamiento de fuertes derechos de agua, a la creación de mercados de esos derechos y a la disminución de la participación del Estado.

En el caso de Perú, sus anteproyectos de leyes de aguas mencionan la necesidad de crear un mercado de agua sin regulaciones, y sin tener en consideración diversos aspectos que son de importancia actual, tales como los usos locales y la naturaleza misma de los recursos. Muchos autores que coinciden con la tendencia peruana establecen que «la ventaja principal de los mercados es que el agua tiende a asignarse a usos donde el valor del producto marginal sea el más elevado; es decir, los mercados aseguran una asignación más racional de recursos disponibles desde el punto de vista de la eficiencia económica»¹¹.

En este caso, se considera que se avanza un paso más en relación con la liberación y desregulación total del mercado del agua, a favor del sector privado, lo cual puede ser, muchas veces, perjudicial y peligroso para la población civil y para el medioambiente.

Una de las principales características de los mercados del agua es que los volúmenes de dicho recurso son limitados y escasos, lo que determina su tamaño. Otro punto importante y que debe establecerse claramente desde el principio es la existencia de derechos de propiedad del agua bien definidos. En realidad, resulta complicado definir estos derechos teniendo en cuenta la naturaleza escurridiza del agua, pero si esto no se logra se dificulta la asignación de responsabilidades e inversiones, tanto por parte de los Estados como de las empresas.

Es importante destacar que «para lograr una asignación eficiente de recursos mediante el mercado, la definición de los derechos de propiedad debe satisfacer las condiciones de especificidad, transferibilidad, integralidad y exigibilidad.»¹²

Existen diferentes clases de transacciones o formas de comercialización del recurso del agua, no hay

7 VERGARA BLANCO, Alejandro, «Las aguas como bien público (no estatal) y lo privado en el derecho chileno: evolución legislativa y su proyecto de reforma», El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio, Tomo II, Editorial Civitas, España, 2005. p. 187.

8 SOLANES, Miguel y GONZÁLEZ VILLAREAL Fernando, «Los principios de Dublín reflejados en una evaluación comparativa de ordenamientos institucionales y legales para una gestión integrada del agua», «El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio», Tomo II, Editorial Civitas, p. 465.

9 En: Revista La Nación, «El planeta sediento», marzo 2006.

10 IZA, ROVERE y MARTA «Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental». UICN Serie de Política y Derecho Ambiental N° 53. 2006. p. 66.

11 DONOSO ET AL «Mercados (de derechos) de agua: experiencia y propuestas en América del Sur». Serie de Recursos naturales e infraestructura N° 80. CEPAL. p. 69.

12 TIETENBERG, 1988. SALIBA y BUSH, 1987.

límites para establecer variantes, y en cada caso va a estar definido por la clase de negociación que se realice.

La venta es una de éstas, y constituye la transferencia permanente de derechos de agua a una entidad determinada. No es muy frecuente su utilización en la práctica, pero cuando se implementa se lo hace con la intención de modificar las demandas de un determinado sector. En Argentina ésta no es posible, puesto que el recurso en sí tiene carácter público.

Respecto de la temática sub-examen es de la mayor relevancia determinar el concepto del «precio del recurso del agua», y a qué se aplica en concreto.

Diversos investigadores argentinos establecen que el agua es de dominio público, y que por eso es inalienable. Por lo tanto, lo que debe o debería pagarse por parte de los consumidores, no es el recurso en sí sino el servicio de abastecimiento del agua potable. Asimismo, debido a que la agricultura utiliza la mayor parte de los recursos de agua de cada país, es razonable que los gobiernos colaboren con obras y herramientas para facilitar el acceso al recurso.

Por otro lado, no siempre debe considerarse que la relación de los recursos naturales con el aspecto económico es negativa sino que puede ser todo lo contrario, ya que puede servir para racionar o utilizar de manera más razonable un determinado recurso no renovable.

Tal es así, que Guillermo DONOSO establece un nuevo criterio de valoración de los servicios ecosistémicos, pasible de ser aplicado directamente al recurso agua, y que no ha sido analizado por ningún otro investigador. Específicamente establece que *«El valor económico total de un recurso natural se clasifica según el beneficio derivado del uso o no-uso de dicho recurso... El uso de un recurso se define y mide en términos de la cantidad consumida en un mercado de un bien o servicio complementario a ese recurso. El valor de uso, desde otro enfoque, se puede descomponer en una utilización actual y potencial de un recurso. Dentro del uso actual se encuentran los beneficios derivados de la explotación comercial y de la actividad recreativa. El valor de uso potencial, en cambio, se refiere a la satisfacción que otorga la certeza de poder contar con el recurso en el futuro, tanto para su uso individual o como legado a las futuras generaciones. Este es el llamado valor de opción. El valor de no-uso del recurso natural, conocido como el valor de existencia, se define como el valor que poseen los bienes ambientales en sí mismos, per se, el cual es capturado por los agentes económicos a través de sus preferencias en la forma de valor de no-uso... Solo de esta manera se logrará*

*revertir los acelerados procesos de destrucción y degradación de estos recursos, al considerar la valoración completa de los servicios ecosistémicos del bosque nativo.»*¹³

La valoración económica de los recursos de agua debe ser realizada de manera eficiente y responsable por parte de las autoridades nacionales e internacionales con competencia en la materia. No ha de considerarse que así se atenta el derecho humano de acceso al agua, sino que, a contrario sensu, se avanza en el sentido de su protección. Los países que invierten en protección de acuíferos son los «millonarios del futuro», y esto no ha de perderse de vista. Sin embargo, en los países sudamericanos (como es el caso de Argentina), lamentablemente, al no existir una planificación a niveles generales, tampoco la hay a nivel ambiental, por lo que es difícil de aplicar. De todas maneras, debe destacarse el caso de Chile (país del que es oriundo el Dr. Guillermo DONOSO), donde se está avanzando en la protección e inversión del Estado en estos recursos.

Otro aspecto a ser considerado, es el referido a quién debería hacerse cargo de la implementación y la mejora de obras hidráulicas para el suministro y la gestión del recurso del agua potable. Las opiniones se encuentran divididas pero en general los investigadores establecen que el Estado Nacional debe hacerse cargo de los costos. Además, el recurso del agua considerado como un derecho humano innegable a todos los habitantes, debe ser también promocionado o subvencionado por los gobiernos de los países.

El contrato de arrendamiento constituye la figura legal más utilizada en este ámbito, atento a que puede irse aplicando de acuerdo a la oferta y a la demanda del recurso. Esta modalidad constituye la venta del recurso pero no de los derechos, siendo que el arrendatario conserva el título de los derechos de agua y al finalizar el contrato vuelve a recuperarlos.

Los contratos de opción también son, frecuentemente, utilizados en estas cuestiones, y constituyen un acuerdo de largo plazo para arrendar, un derecho de agua para una determinada situación, como es el caso típico de una sequía. Se trata de compromisos que son necesariamente pactados a largo plazo, lo cual lo diferencia de los contratos de arrendamiento comunes.

Es importante destacar que también existen claros factores y problemas que surgen de las estructuras mismas de los mercados de agua.

Los «mercados estrechos» son los que generalmente identifican al sector del agua dulce, puesto que no se producen en ellos un conjunto grande de transac-

13 DONOSO, Guillermo, «Valoración de los servicios ecosistémicos». En: Revista «Ambiente y Desarrollo de CIPMA». Santiago de Chile, 2004-2005. p. 97.

«La valoración económica de los recursos de agua debe ser realizada de manera eficiente y responsable por parte de las autoridades nacionales e internacionales con competencia en la materia»

ciones, y no existe un gran número de compradores y vendedores. En esta clase de mercados prevalece la negociación, y no se rigen por las condiciones competitivas, como ocurre en otros mercados.

La especulación también aparece en esta clase de situaciones y en mercados poco regulados, pero genera más preocupación al tratarse del recurso del agua potable.

El acaparamiento ocurre también con frecuencia cuando los usuarios acumulan el agua y no la venden, para utilizarla en un futuro. De esta manera, se producen mercados más atómicos y se reducen los beneficios económicos de los mercados de agua globales.

Sin embargo, es importante afirmar que, conforme estudios de diversos organismos internacionales y empresas del rubro, los resultados económicos en el sistema de manejo del agua potable superan notablemente a los costos de inversión. Asimismo, el crecimiento de los países se da notablemente en los que justamente poseen capacidad de reserva de aguas, y este recurso mejora la producción y la productividad en todos los sectores económicos.

Es importante que la mayoría de los países del mundo tomen como desafío la inversión de dinero en la mejora del sistema de agua potable, debido a que muchos poseen las condiciones para efectuarlo.

De lo expuesto, surge con toda claridad que el agua y la economía de un país se encuentran estrechamente relacionadas. Esa relación puede vislumbrarse en las reformas tributarias que influyen en este sector. Asimismo, existe una relación directa entre el aumento del PBI y la proporción de la población con acceso al agua potable. Lo que no es siempre tenido presente es que en este sector los beneficios económicos para los inversores o empresas es percibido a mediano o a largo plazo y que funciona diferente a otros negocios donde se obtienen beneficios inmediatos. Este factor clave muchas veces genera desincentivo en la inversión privada.

Actualmente, el concepto de «beneficios compartidos» referente a los recursos naturales transfronterizos es notablemente analizado por los investigadores y estudiosos del tema, y sería muy interesante que se relacione con los conceptos del «mercado del agua». Este análisis ya se está aplicando en la práctica, tal es el caso de la iniciativa del Río Nilo, apoyada por el Banco Mundial y por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP), al igual que por otras organizaciones. Concretamente, su interés es lograr un mejor manejo de los ecosistemas donde se encuentran los recursos naturales transfronterizos, incrementar la producción de comida y de energía y, al mismo tiempo, reducir costos a través de la mayor utilización del río.

El apoyo internacional al igual que la normativa son los puntos de apoyo de esta clase de proyectos, que en la práctica intentan lograr varios objetivos.

Ha de tenerse muy en cuenta que en los países más pobres del mundo la colaboración que brinda la normativa internacional respecto a la gestión y a la protección de los recursos naturales significa mucho más que un balance positivo en el ámbito económico. Esto significa, en la mayoría de los casos la posibilidad de salvar vidas o de mejorar notablemente la calidad de vida de muchos otros seres humanos.

Sin embargo, la realidad -tal como manifiesta Fernando SÁNCHEZ- ALBAVERA- es que *«la apertura al capital internacional no ha significado que el acceso a la explotación de los recursos naturales no esté condicionado... las empresas públicas dedicadas a la explotación de recursos naturales siguen siendo muy relevantes en los países de la región, y, por último, que los países desarrollados, no solamente son los principales consumidores de recursos naturales sino que también son los principales exportadores.»*¹⁴ *«La globalización de la explotación de los recursos naturales no es por cierto un fenómeno reciente, ni tampoco lo es la interdependencia de los mercados nacionales, ni la cada vez mayor influencia de factores exógenos a los países de la región en el aprovechamiento de sus ventajas naturales.»*¹⁵ *«... lo único novedoso – desde los ochenta y no en todos los países de la región – es el abandono de las posiciones nacionalistas y del papel protagónico del Estado en la explotación de algunos recursos naturales que se consideraban estratégicos.»*¹⁶

Reviste esencial importancia el rol a desempeñar por los estados como actores protagónicos y los acuerdos de derecho internacional que se suscriban y ratifiquen para el manejo y en la protección de los recursos naturales que se encuentran ubicados en el territorio de varios países. Tal es el caso de un acuífero.

A pesar de la tendencia opuesta que existe desde los años ochenta dirigida a la privatización de empresas

14 SÁNCHEZ ALBAVERA Fernando, «Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales» División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL. p.5.

15 *Ibíd.* p. 9.

16 *Ibíd.* p. 10.

del Estado, las políticas públicas actualmente deben combinarse y coordinarse entre Estados, para que sean efectivas en la práctica.

Los límites fronterizos entre Estados cumplen un papel muy importante en relación con la utilización de los recursos naturales. Tal es que *«La soberanía en la explotación de los recursos naturales es una ficción, dado que solamente puede ejercerse hasta el límite de las fronteras nacionales por lo que no hay forma de liberarse de las redes de procesamiento y circulación manejadas por las empresas transnacionales. En la economía global lo que importa son las relaciones entre las empresas, lo que reduce a un segundo plano las relaciones entre los Estados-nacionales, por lo que no tiene sentido introducir en las negociaciones multilaterales asuntos que se resuelven en el mercado. Luego, no es necesario y es más bien inconveniente que formen parte de la agenda de un nuevo orden económico internacional ya que ello favorecería una visión rentista en los países que cuentan con ventajas naturales (la maldición de los recursos naturales).»*¹⁷

Estos son claros ejemplos de una inadecuada e ineficiente gestión que muchas veces denotan la existencia de corrupción en el manejo de los recursos naturales.

Otro negocio que pertenece a este mercado y que es, actualmente, muy importante es el de venta de agua embotellada.

«Lo que, a primera vista, parece un negocio inocente y sin interés puede tener consecuencias de gran envergadura para todos. El coste, los daños medioambientales y los deficientes controles de calidad, en muchos lugares del planeta, hacen que la preocupación de Anne Le Strat sea global. «Incluso donde están reguladas, las plantas embotelladoras están peor vigiladas que las otras industrias alimenticias y las canalizaciones públicas... En cuestión de 30 años el agua embotellada ha pasado de no ser prácticamente nada a que se hable de ella como la segunda o tercera mercancía que más dinero mueve en el mundo, después del petróleo y el café...»¹⁸

Ha de destacarse los desarrollos basados en el concepto de responsabilidad social empresarial, surgido en el ámbito de la normativa voluntaria. La temática se encuentra abiertamente relacionada con la protección de los recursos naturales y de la ecología en general. *«Tanto por las exigencias sociales, para definir políticas que garanticen la sustentabilidad, como por la acción de las organizaciones no gubernamentales y los compromisos internacionales, ha surgido como un tema de gran relevancia el concepto de «Responsabilidad Social Empresarial», asunto que, cada vez es incorporado con mayor fuerza en la agen-*

da internacional y que tiene especial prioridad en la explotación de los recursos naturales. El concepto implica una triple responsabilidad. No sólo frente al país, las comunidades locales y regionales, en que se realiza la transformación productiva sino también frente al mundo en cuanto pueda afectar el medio ambiente mundial. La «responsabilidad social» tiene variadas interpretaciones pero debe relacionarse, necesariamente, al concepto de desarrollo sustentable. Es decir, hablamos de responsabilidad social frente a comportamientos asumidos en relación con la creación de riqueza y el crecimiento, la protección del patrimonio integral de la sociedad y la equidad social, que son los tres pilares del desarrollo sustentable. La responsabilidad social tiene un fuerte componente ético que debe ejercerse de acuerdo a valores que son superiores al utilitarismo y la rentabilidad definidos por el mercado.» «...La responsabilidad social supone que la creación de riqueza deba producir crecimiento y bienestar en el país receptor de la inversión.»¹⁹

Estos conceptos contemplan el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales por parte de las empresas y encuentran su fundamento en convenios internacionales sobre la Defensa de los Derechos Humanos.

Es importante que todas las organizaciones y empresas, en general, tomen conciencia de la gran cantidad de beneficios que produce incorporar los principios de Responsabilidad Social, tanto a nivel humano y laboral como en el ámbito económico.

Ha de resaltarse que la cantidad de normas internacionales vigentes respecto de la gestión de los recursos naturales no han logrado crear un paradigma regulatorio regional o universal en relación a la gestión de los recursos naturales transfronterizos.

Los estados los gestionan a través de la celebración de tratados específicos para cada caso en particular, que son suscriptos por los países propietarios del recurso natural involucrado. Tal es el caso de los ríos transfronterizos, cuyas gestiones son reguladas por tratados firmados entre los Estados ribereños involucrados.

CONCLUSIÓN:

Es evidente que se producen pocos incentivos para la inversión en los mercados de agua generando crisis en su gestión por falta de infraestructura y de medios. Por lo tanto, es fundamental que esta inversión se produzca para que puedan vislumbrarse beneficios económicos y sociales en las personas a largo plazo.

Asimismo, la indiscutida colaboración del Estado con las empresas de suministro de agua y el control de las

17 *Ibíd.* p. 11.

18 HERRÁIZ Natalia, «Geopolítica del agua embotellada», En: Revista «Foreign Policy» Edición Española, Febrero – Marzo 2006. p. 2.

19 SÁNCHEZ ALBAVERA, Fernando. Op. Cit. p. 12.

empresas de venta de agua embotellada es vital para evitar que exista una crisis en la gestión del agua.

Por otro lado, la corrupción del agua es similar a la que ocurre en cualquier ámbito, advirtiéndose que en el caso no sólo implica el desvío o robo de dinero destinado a una determinada actividad.

En esta temática, claramente pueden incluirse otras variantes que no son tan notorias, como es la ineficiencia o la falta de cuidado en la elección del lugar de extracción del agua, o la imposibilidad de la población local de participar en la misma favoreciendo en el acceso del agua a ciertos grupos minoritarios y poderosos, en lugar de ayudar con este proceso a los más pobres y necesitados del recurso, o en la determinación de los mapas y de los nuevos usuarios del recurso, no siendo siempre todo esto imputable al Estado sino que también existe responsabilidad de otras entidades privadas.

Finalmente, la contaminación irresponsable del agua por parte de las industrias constituye una forma de corrupción, al no hacerse cargo del «costo ambiental» frente a un determinado país y su población, al mundo y la comunidad universal. Además, es indudable que los costos de la corrupción, cualquiera sea su origen, recaen generalmente en los más pobres y vulnerables y atentan contra el ambiente. La corrupción, la ineficiencia, y la debilidad de los Estados respecto al manejo del recurso natural del agua dulce han conducido a idear nuevas alternativas para su administración y a generar nuevas opciones dentro del mercado del agua.

En la era actual de capitalismo feroz los mercados del agua están tomando una importancia notable y se les impone un desafío adicional que ha de ser asumido para el anhelado logro de objetivo del desarrollo sustentable. CA

BIBLIOGRAFÍA:

- 1) BALLESTERO, Maureen; BROWN, Ernesto; JOURALEV, Andrei; KUFFNER, Ulrich y Eduardo ZEGARRA, «Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas», Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 90, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, <http://www.eclac.cl/publicaciones>, marzo 2005.
- 2) DONOSO, Guillermo; JOURAVLEV, Andrei; PEÑA, Humberto y Eduardo ZEGARRA, «Mercados (de derechos) de agua: experiencias y propuestas en América del Sur», Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 80, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, <http://www.eclac.cl/publicaciones>, noviembre de 2004.
- 3) DONOSO, Guillermo, «Valoración de los servicios ecosistémicos», Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA, Vol. XX / N° 3 – Vol. XXI / N° 1, Santiago de Chile, Chile. 2004-2005.
- 4) ELSHORST, Hansjoerg; O'LEARY, Donald, «Corruption in the water sector: opportunities for addressing a pervasive problem», Meeting International water targets without fighting corruption?. World Water Week in Stockholm, <http://www.siwi.org>, August 21-25, 2005.
- 5) JOURAVLEV, Andrei, «Regulación de la industria de agua potable. Volumen I: Necesidades de información y regulación estructural», Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 36, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, <http://www.eclac.cl/publicaciones>, diciembre 2001.
- 6) LEE, Terence; JOURAVLEV, Andrei, «Los precios, la propiedad, y los mercados en la asignación del agua», Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Medio Ambiente y desarrollo, Naciones Unidas, Chile, octubre 1998.
- 7) MENÉNDEZ REXACH, Ángel, Capítulo: «Consideraciones sobre los mercados de aguas en España, en especial, los contratos de cesión de derechos de aprovechamiento en la legislación estatal de aguas», Tomo I, «El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio, Antonio Embid Irujo (Director), Civitas Editorial, España, 2002.
- 8) PLUMMER, Janelle, «Making Anti-Corruption approaches work for the poor», Stockholm International Water Institute (SIWI), Report N° 2, 2007.
- 9) SAUTU, Ruth, «Prácticas corruptas en las relaciones sociales. Una presencia cotidiana», Revista Encrucijadas N° 24, Universidad de Buenos Aires, diciembre de 1993.
- 10) SOLANES Miguel; GONZÁLEZ-VILLAREAL, Fernando, «Los principios de Dublín reflejados en una evaluación comparativa de ordenamientos institucionales y legales para una gestión integrada del agua», Tomo II, «El derecho de aguas en Iberoamérica y España: Cambio y modernización en el inicio del tercer milenio», Antonio Embid Irujo (Director), Civitas Editora, España, 2002.
- 11) SOLANES, Miguel y Andrei JOURAVLEV, Capítulo: «Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe», Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, <http://www.eclac.cl/publicaciones>, octubre 2005.