

El Derecho Humano al Agua

Implicaciones frente al Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea



cdc

Centro para la Defensa del Consumidor

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

EL DERECHO HUMANO AL AGUA. IMPLICACIONES FRENTE AL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA es una publicación del Centro para la Defensa del Consumidor (CDC), gracias al auspicio de Fundación Heinrich Böll Stiftung, México, Centroamérica y El Caribe.

Junta Directiva de CDC para período 2011 – 2013

Irma Nuñez	Presidenta
America Cárcamo	Vice-presidenta
Antonio Baños	Tesorero
Gerardo Morales	Secretario
Vilma Alfaro	Vocal 1
Carmila Acevedo	Vocal 2
Joaquin Deras	Suplente

Nayda Medrano	Directora Ejecutiva CDC
---------------	-------------------------

Coordinador de la investigación	Edwin Trejo
Investigación	José Montoya Martínez
Edición y Revisión	Edwin Trejo Iliana Alvarez

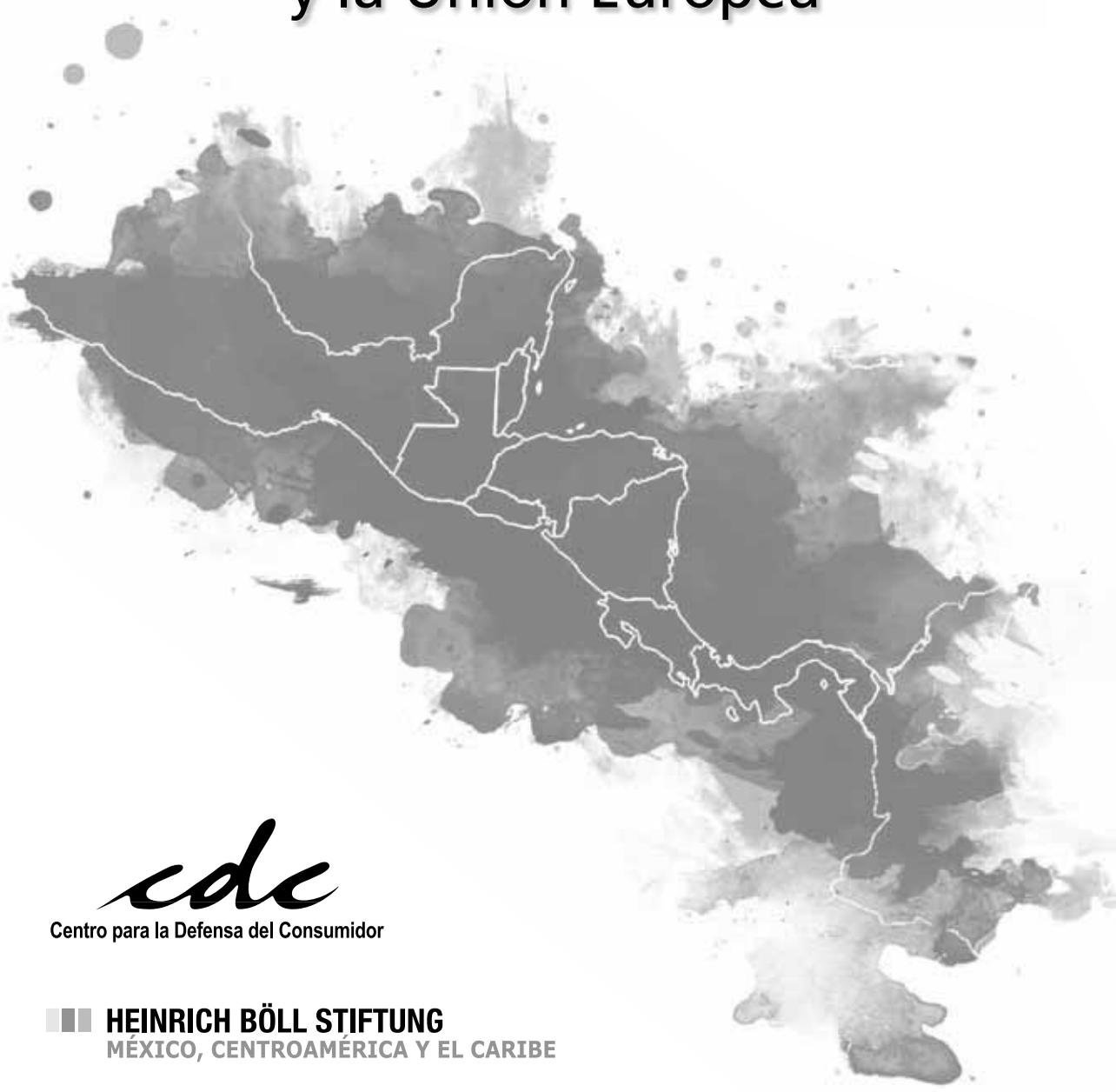
Diseño y Diagramación	Raul Lemus (Beyond Graphics)
Impresión	MC Impresores
Tiraje	500 ejemplares

Los contenidos de esta publicación pueden ser utilizados o reproducidos total o parcialmente, siempre y cuando se cite la fuente.

San Salvador, diciembre de 2011

El Derecho Humano al Agua

Implicaciones frente al Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea



cdc

Centro para la Defensa del Consumidor

■■■ HEINRICH BÖLL STIFTUNG
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Contenido

Índice de gráficos y cuadros	11
CAPÍTULO I	
Situación del recurso y aspectos socio-económicos	13
1. Situación del recurso y aspectos socioeconómicos	14
1.1. Situación del recurso a nivel regional e internacional	14
1.1.1. Aspectos hidrográficos a nivel internacional	14
1.1.2. Aspectos hidrográficos a nivel regional	16
1.2. Aspectos socioeconómicos	22
1.2.1. Aspectos socioeconómicos del recurso a nivel mundial	22
1.2.2. Aspectos socioeconómicos a nivel regional	24
1.2.2.1. Cobertura de los servicios	24
1.2.2.2. La calidad del servicio del agua	27
1.2.2.3. La calidad en el servicio de saneamiento	30
1.2.3. La responsabilidad de la administración del recurso	32
1.2.4. La situación de los entes responsables	33
Conclusiones del capítulo	37
CAPÍTULO II	
Marco Teórico y Referencial	38
2. Marco Teórico y Referencial	40
2.1. “Los paradigmas del agua”	40
2.2. El agua como un bien económico	43
2.2.1. La valorización del agua como plataforma de política pública	43
2.2.2. La mercantilización del agua	50
2.2.3. La privatización del agua, en el marco de la globalización y el globalismo	52
2.2.4. La lógica de la privatización	55
2.2.5. Esquema tradicional de la privatización del sector hídrico	61
2.2.5.1. ¿El fracaso de la estrategia de privatización del agua?	62
2.3. El agua como un derecho humano	68

2.3.1. Una breve reflexión teórica al debate del valor de uso y valor de cambio, en el marco del Derecho Humano al Agua.	68
2.3.2. El Derecho Humano al Agua en el discurso de la sociedad civil	71
2.3.3. El Derecho Humano al Agua en el discurso oficial	73
2.3.4. Los contenidos del Derecho Humano al Agua, sobre la base de la Observación general N° 15 (la Observación) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas	75
2.3.5. Alcances y limitaciones de la concepción del Derecho Humano al Agua	82
2.3.6. Preguntas pertinentes acerca del marco del Derecho Humano al Agua	84
2.3.7. Posibles consecuencias de las limitaciones del Derecho Humano al Agua	86
Conclusiones del capítulo	87

CAPÍTULO III

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, un instrumento de la estructura del comercio mundial. 88

3. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, un instrumento de la estructura del comercio mundial.	89
3.1 Elementos concretos del comercio mundial	89
3.1.1 La organización mundial del comercio	89
3.1.2 Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, GATS por sus siglas en inglés)	91
3.1.2.1 Los compromisos específicos dentro del AGCS.	91
3.1.3 Aspectos vinculantes del AGCS	96
3.1.4 Los tratados Bilaterales de Inversión (TBI's) y el arbitraje internacional	98
3.1.4.1 El centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)	100
3.1.5 Sobre los Acuerdos de Libre Comercio y las Asociaciones Comerciales	101
3.1.5.1 Elementos vinculantes de los Acuerdos Comerciales	105
3.1.6 El caso del TLCAN, como modelo del TBI bajo la visión de EUA	106
3.2 La Estrategia Comercial Europea	108
3.2.1 La Comisión Europea	108
3.2.2 El Acuerdo Cotonou y el Consenso Europeo sobre Desarrollo	109
3.2.3 Una "Europa Global"	111

3.2.4 El Tratado de Lisboa 2009 y el nuevo marco de protección a la IED	113
3.3 El contexto de las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y Centroamérica.	114
3.3.1 El contexto económico de las relaciones comerciales entre UE y CA	119
3.4 El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica	132
3.4.1 Antecedentes puntuales del AdA UE-CA	132
3.4.2 El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y Centroamérica (ADPC)	135
3.4.3 El componente de Diálogo Político	136
3.4.4 El Pilar de Cooperación, Comercio y Desarrollo Sostenible	137
3.4.5 El “Componente Social” del AdA en perspectiva de los derechos humanos	137
3.4.5.1 El caso del Golpe de Estado en Honduras como elemento disruptor de las negociaciones del AdA UE-CA	140
3.4.6 El Pilar Comercial	142
3.4.6.1 El tema de los servicios y derechos de establecimiento	144
3.4.6.2. El tema de la Contratación Pública	145
3.4.6.3. El tema de la Solución de Controversias	146
3.4.7. Listas de compromisos específicos y el tema medioambiental	147
Conclusiones del capítulo	149

CAPÍTULO IV

Implicaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica para el Derecho Humano al Agua	150
4. Implicaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica para el Derecho Humano al Agua	150
4.1. El nuevo constitucionalismo como marco de conflicto entre la tutela de los derechos humanos y la protección del interés privado	150
4.2. Conflictos entre la vigencia del Derecho Comercial Internacional y el Marco de Derechos Humanos	152
4.3. Estructura del AdA-UECA	154
4.3.1. Implicaciones directas del AdA-UECA para el Derecho Humano al Agua en Centroamérica	156
4.3.1.1. El tema de Inversión y las solicitudes de compromiso por parte de la Unión Europea para el caso de servicios de agua potable y saneamiento	159

4.3.1.2. Posible reconocimiento de la privatización de los servicios de agua y/o saneamiento en los capítulos y anexos de los temas de Establecimiento y Prestación de servicios transfronterizos	161
4.3.1.3. Análisis de los anexos pertinentes de los capítulos de “Suministro transfronterizo de servicios” y “Establecimiento”	167
4.3.1.4. Solución de controversias y arbitraje internacional	172
4.4. Implicaciones indirectas del AdA-UECA para el Derecho Humano al Agua	179
4.4.1. El tema de la reducción de los ingresos fiscales	179
4.4.2. El tema de los megaproyectos en Centroamérica	182
4.4.2.1. El subtema del Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (SIEPAC)	183
4.4.2.2. El subtema de las grandes represas	186
4.4.2.3. El subtema de los proyectos de turismo	187
Conclusiones del capítulo	192
Bibliografía	193

Índice de gráficos y cuadros

GRÁFICO 1.1	
Distribución mundial de los principales recursos de agua dulce, por región y cantidad. Volúmenes de agua expresados en kilómetros cúbicos	14
GRÁFICO 1.2	
Disponibilidad de recursos hídricos en América Central	17
GRÁFICO 1.3	
Cuencas fluviales compartidas en territorios y áreas de Centroamérica	19
GRÁFICO 1.4	
Centroamérica: Niveles de tratamiento de aguas residuales domésticas; en base a distintos años de estudio y metas proyectadas por país.	30
GRÁFICO 1.5	
Centroamérica: Disposición de aguas residuales y excretas en la zona rural; en base a distintos años de estudio y metas proyectadas por país	31
GRÁFICO 1.6	
Centroamérica: Proporción de inversión total en el sector agua potable y saneamiento, por fuentes de financiamiento, durante el año 1998.	36
GRÁFICO 2.1	
Esquemática de los cinco paradigmas del agua y sus posibles intersecciones	42
GRÁFICO 2.2	
Principios generales para valorar el agua	47
GRÁFICO 2.3	
Latinoamérica: Inversión del sector privado en agua y saneamiento	58
GRÁFICO 2.4	
Tipología del proceso de privatización de agua	62
GRÁFICO 2.5	
Resumen de las principales responsabilidades que pueden tener los sectores público y privado en la administración y control de los servicios de agua y saneamiento	67
GRÁFICO 3.1	
Inversión Extranjera Directa (IED) neta en las principales Asociaciones Comerciales de América Latina. En millones de dólares en el período 1980-2008	115
GRÁFICO 3.2	
Centroamérica: Estructura de las exportaciones según principales socios, 2010	121

GRÁFICO 3.3	
Centroamérica: Estructura de las importaciones según principales socios, 2010	122
GRÁFICO 3.4	
Exportaciones, importaciones y saldo comerciales entre CA y la UE, de 1994 al 2009	124
<hr/>	
CUADRO 1.1	
Cuencas fluviales en el territorio centroamericano	18
CUADRO 1.2	
Centroamérica: oferta y demanda hídricas en los países centroamericanos	20
CUADRO 1.3	
Uso de fuentes mejoradas de agua potable en seis países centroamericanos, para el período 1990, 2000 y 2008 (Porcentajes poblaciones)	25
CUADRO 1.4	
Cobertura de servicios de saneamiento en seis países centroamericanos, para el período 1990, 2000 y 2008 (Porcentajes poblaciones)	26
CUADRO 1.5	
Características de los sistemas urbanos de agua potable en seis países de Centroamérica, 2000	28
CUADRO 1.6	
Inversión gubernamental anual para el manejo de excretas en varios países de Centroamérica y República Dominicana.	33
CUADRO 1.7	
Arquitectura institucional del sector agua y saneamiento en Centroamérica	34
CUADRO 2.1	
Cruces de los cinco paradigmas del agua con razones relevantes	41
CUADRO 2.2	
Conferencias internacionales adoptadas que declaran un valor económico al agua. Período 1992-2003	45
CUADRO 2.3	
Situación de la legislación hídrica en Centroamérica al 2005	56
CUADRO 2.4	
Avances del sector privado en el sector hídrico latinoamericano	57
CUADRO 2.5	
Principales contratos de SUEZ Environment en países subdesarrollados al 2010	64

CUADRO 2.6	
Multinacionales del agua que ya no están presentes en Latinoamérica al 2007	65
CUADRO 2.7	
Foros Mundiales Alternativos que promueven el derecho humano al agua.	70
CUADRO 2.8	
Obligaciones básicas de la Observación (supra)	79
CUADRO 2.9	
Niveles de Obligación definidos por la Observación	81
CUADRO 3.1	
La estructura general del ACSG	94
CUADRO 3.2	
Acuerdos de Libre Comercio (ALC) y Asociaciones Comerciales (AC) para México, Chile y Centroamérica	104
CUADRO 3.3	
Número de Tratados Bilaterales de Inversión Firmados en América Latina, 1990-2006	116
CUADRO 3.4	
Origen de ingresos de IED para algunos países de América Latina, 1996-2000 (En porcentajes)	117
CUADRO 3.5	
América Latina y El Caribe: Estrategias de las Empresas Transnacionales durante la década de los noventa	118
CUADRO 3.6	
Mercado Común Centroamericano: Relaciones Externas	120
CUADRO 3.7	
Relaciones comerciales de la UE con sus principales socios comerciales en el 2009	123
CUADRO 3.8	
Participación porcentual de los países europeos en las exportaciones totales de CA	124

Presentación

Después de un arduo trabajo, podemos decir tarea cumplida, porque en sus manos la persona lectora tendrá un documento, que aborda con sustento técnico y teórico, las implicaciones que tiene para los pueblos hermanos de la región, la suscripción de tratados de libre comercio, en específico, se expresa como la lógica del derecho de inversión puede limitar la vigencia del derecho humano al agua.

En el capítulo inicial, se desarrolla lo referente a la dimensión geográfica-física de los recursos hídricos que posee Centroamérica, y posteriormente se ahonda en la dimensión social y económica que tiene la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento, todo ello, a partir de la presentación y valoración de la información relevante.

En el segundo capítulo, se abordan con profundidad las diferentes perspectivas teóricas que han tratado de dar respuestas coherentes a las distintas interrogantes que se han generado en el debate sobre la manera de gestionar el vital líquido. Recordemos, que a partir de asumir una determinada concepción; llámese esta liberal, legalista, eco-sistémica, democracia participativa e identidad o, naturaleza y espíritu, determinan las acciones de las instituciones gubernamentales competentes, organismos de cooperación y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, con el objetivo de enriquecer la discusión, se expresan ideas a la luz de la concepción del agua como bien común.

Bajo la misma lógica de trabajo, en el tercer capítulo, se plantea lo referido al comercio internacional, haciendo énfasis en los contenidos de los principales instrumentos jurídicos, que forman parte de la arquitectura normativa del denominado derecho comercial internacional.

Finalmente, el último capítulo, versa sobre las implicaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica para el Derecho Humano al Agua, para ello, además de estudiar los capítulos y anexos del acuerdo en mención, de manera previa, se analizan los postulados fundamentales de la noción del “nuevo constitucionalismo” y los vasos comunicantes entre éste y los derechos humanos. Aclaremos que no pretendemos tener la última palabra sobre esta temática, nuestra motivación principal es aportar de forma seria y académica al debate sobre las políticas estatales y la vigencia del derecho humano al acceso al agua potable y al saneamiento básico.

Centro para la Defensa del Consumidor

CDC

CAPÍTULO I

Situación del recurso y aspectos socio-económicos

“En nuestro mundo de prosperidad creciente, más de mil millones de personas se ven privadas del derecho a un agua limpia y 2,600 millones no tienen acceso a un saneamiento adecuado.”

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, en Informe de Desarrollo Humano (2006)

El presente capítulo versa sobre el análisis exploratorio de los antecedentes más relevantes del tema agua. Que parte con presentar una primera imagen del problema tanto en su dimensión geográfica-física como del aspecto social y económico de los servicios de agua potable y saneamiento. Con la ayuda y presentación de datos estadísticos, que ilustrarán al lector en la temática.

El trabajo se perfila en dos sentidos, en primer lugar, conocer la situación hidrográfica a nivel regional, con énfasis en las siguientes temáticas: estrés hídrico, la situación del manejo integrado en términos territoriales y los niveles de contaminación. No se pretende la presentación de un atlas completo de la temática, sino, por el contrario, presentar los datos estadísticos y mapas respectivos para ilustrar de manera integral, y de forma introductoria, la problemática física-espacial del agua.

En la segunda parte del capítulo, se presenta un mapa de la problemática en la dimensión social y económica de los servicios de agua y saneamiento. El vehículo explicativo será el acervo estadístico que componen los indicadores de dichos servicios, frente a los Estados, Organizaciones Privadas y el registro de las Instituciones Internacionales de Cooperación y Desarrollo, como es el caso de Naciones Unidas. Dichos organismos, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) que integran equipos de monitoreo de los indicadores frente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la temática.

1. Situación del recurso y aspectos socioeconómicos

1.1 Situación del recurso a nivel regional e internacional

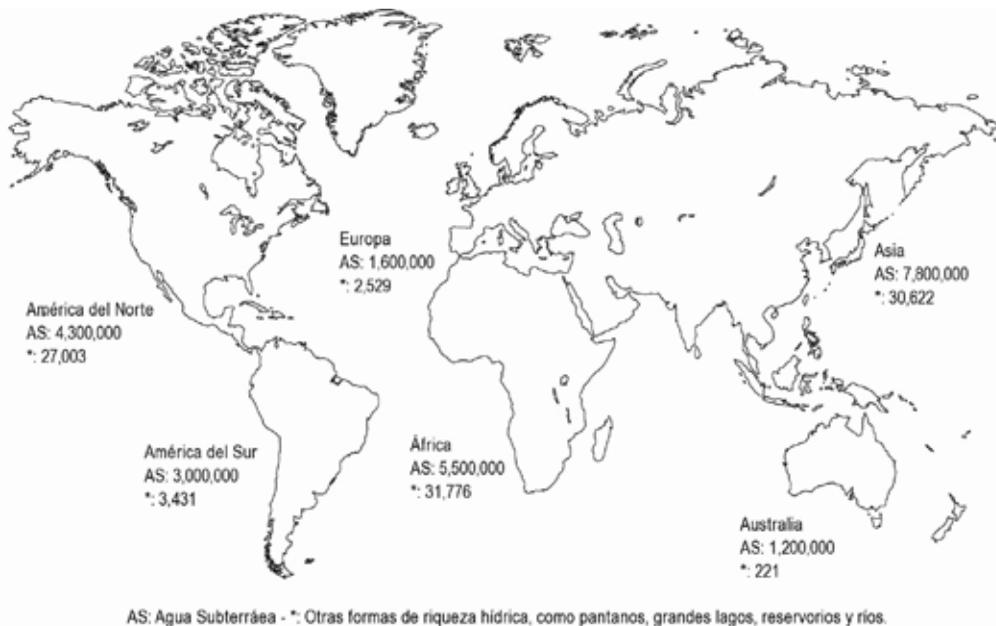
1.1.1. Aspectos hidrográficos a nivel internacional

En un planeta cubierto por agua, los seres humanos sólo tenemos la posibilidad de usar una pequeña porción de la misma, porque del total de agua que hay en la Tierra, únicamente el 2.5% de la misma es agua dulce; el restante 97.5% constituye agua salada de los océanos. De los 35 billones de kilómetros cúbicos de agua dulce, cerca del 70% está bajo la forma de glaciares, y el 30.8% corresponde a los mantos de agua subterránea, incluyendo humedales, pantanos y permafrost. Únicamente el 0.3% se encuentra disponible en lagos y ríos. (UNEP, 1996)

GRÁFICO 1.1

Distribución mundial de los principales recursos de agua dulce, por región y cantidad.

Volúmenes de agua expresados en kilómetros cúbicos



Fuente: Elaborado a partir de UNEP, 1996.

Las principales reservas de agua dulce subterránea en el planeta se concentran en los continentes de África, Asia y Norteamérica, seguida de América del Sur, y en últimos lugares se encuentran Europa y Australia. La dotación de agua en términos de cuenca

sigue una distribución similar, siendo las cuencas de Asia y África las más abundantes y numerosas, seguido de América del Norte y América del Sur.

El destino productivo del agua a nivel mundial puede depender de las disposiciones naturales del recurso en cada región y el grado de desarrollo de su economía. De este modo, el mundo puede dividirse en dos grupos de consumidores, por un lado, las regiones de Asia, África, Australia, América Latina y el Caribe, el uso dominante del agua va dirigido hacia la agricultura. Es decir, regiones con una abundante dotación hídrica pero escaso desarrollo productivo y tecnológico. En otros países emergentes como Brasil y China, la demanda de agua es estimulada principalmente por la industria y la agroindustria. En cambio, en países más desarrollados como Estados Unidos, Europa y Rusia, el consumo industrial y energético constituye el factor determinante de la extracción del recurso. (UNEP, 2002 y UN-WWDR/UNESCO, 2009)

Al tiempo que la población incrementa su demanda de comida, y los mercados se ajustan para dar salida a una producción agrícola intensiva, las demandas de agua se intensifican, amenazando en algunas áreas el suministro mismo. Cerca del 20% del consumo mundial de agua lo constituye la industria o el consumo directo (UN-WWDR/UNESCO, 2009). Las estimaciones de crecimiento poblacional, conjugado con el patrón desarrollista del crecimiento económico mundial, indican que para el año 2025, 1.8 billones de personas, en varias regiones del mundo, enfrentarán absoluta escasez de agua y dos tercios de la población mundial enfrentará algún tipo de estrés hídrico crónico. (FAO, 2007).

Las proyecciones para el año 2050 son inciertas, pero sin duda, el mundo enfrentará serios problemas de escasez y abastecimiento del vital líquido. Si bien entre los propulsores de dicha tendencia están las tasas de crecimiento demográfico, lo cierto es que el impacto más grave viene en la concepción del desarrollo y los patrones de consumo de determinadas poblaciones. Para el caso, el instrumento de la huella hídrica¹ es capaz de darnos información relevante al respecto; a nivel global promedio, la huella hídrica se ubica en 1,240 metros cúbicos anuales por persona. (UN-WWDR/UNESCO, 2009)

En China, uno de los principales consumidores de agua por abastecimiento doméstico así como por extracción hídrica directa², el tema del estrés hídrico es consecuencia directa de la estrategia industrial, así como por lo dispuesto en sus planes de seguridad alimentaria, que las autoridades han adoptado en los últimos cincuenta años para lograr el fabuloso crecimiento económico que dicho país ha tenido en las dos últimas dos décadas. (Gleick, 2009) No obstante lo anterior, Estados Unidos tiene una huella hídrica de 2,480 metros cúbicos anuales por persona, en cambio la de China

1 Según la ONU, la huella hídrica de un país define el volumen de agua invertida en la producción de todos los bienes y servicios consumidos por los habitantes de dicho país. (UN-WWDR/UNESCO, 2009)

2 Según las estadísticas oficiales, para el año 2000 cerca del 57% del consumo por extracción y 70% del consumo doméstico de agua mundial provenía de Asia. (UNESCO, 1999)

asciende a sólo 700. De hecho, el consumo per capita que expresa la huella hídrica es fundamentalmente dispar a escala planetaria, siendo dicho consumo cercano a los 2,500 metros cúbicos anuales por persona, para los países desarrollados (Estados Unidos, Canadá, Rusia y gran parte de Europa) y oscilando los 1,200 metros cúbicos para los emergentes como México y Argentina; dejando lejos a las regiones menos desarrolladas como África, cuyo consumo ronda los 600 metros cúbicos. (UN-WWDR/UNESCO, 2009)

De igual forma, la huella hídrica nos muestra la relación que existe entre consumo interno de agua y el consumo externo de la misma; mientras que el consumo interno del agua nos da luces sobre el impacto de una población sobre su dotación de agua, el externo nos indica como, en medio de este mundo globalizado, las decisiones locales del uso del agua en la agricultura y la industria están fuertemente influenciadas por la demanda supranacional. Ésta forma de exportar e importar el agua, mediante la producción de bienes y servicios, es llamada el “agua virtual”. Según datos de Naciones Unidas, regiones industrializadas como Europa y Norteamérica, trasladan su huella hídrica a otras regiones del mundo, y, por tanto, a través del libre mercado, la demanda de éstas naciones han determinado las estrategias agrícolas e industriales de otras regiones del mundo, algunas de las cuáles ya enfrentan escasez de agua. (UN-WWDR/UNESCO, 2009)

1.1.2 Aspectos hidrográficos a nivel regional

Centroamérica posee una importancia muy pequeña relativa al porcentaje mundial de recursos de agua dulce. En este sentido, según el AQUASTAT-FAO (2008), del total de los Recursos Hídricos Internos Renovables (RHIR), a escala planetaria, Centroamérica representa solamente el 1.8%, es decir, cerca de 781 kilómetros cúbicos al año. Así mismo, de los 3,789 kilómetros cúbicos al año extraídos en el mundo para actividades productivas y de consumo domiciliario, únicamente 23 kilómetros cúbicos correspondieron a Centroamérica.

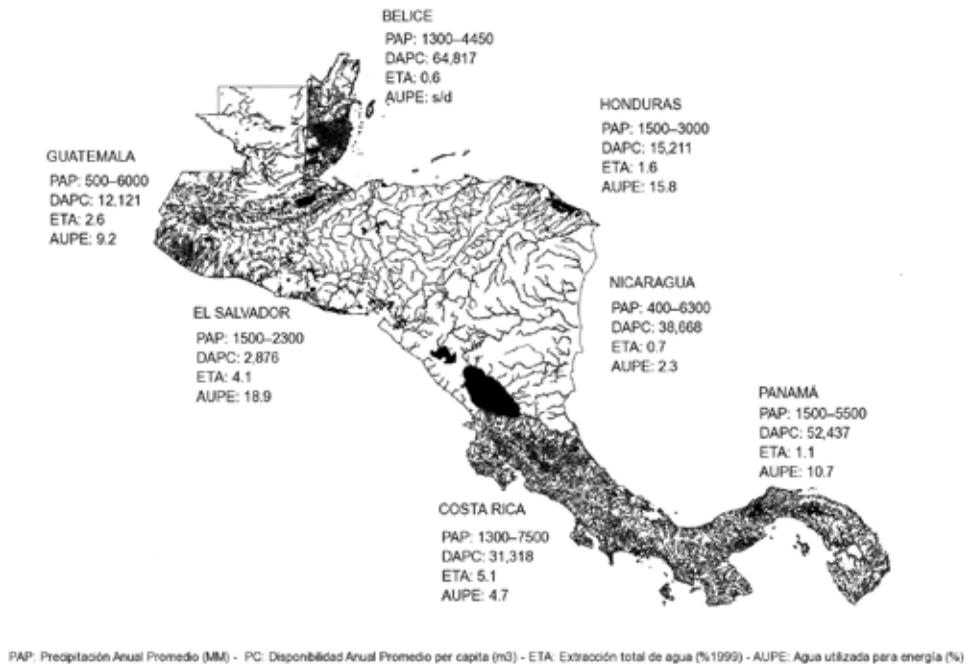
Los principales rasgos hidrológicos del istmo están determinados por la topografía y la precipitación. La vertiente del Caribe drena el 70 por ciento del territorio y tiene los ríos más caudalosos y largos. Las cuencas mayores, después de la del Usumacinta (entre Guatemala y México, que drena al Golfo de México), son las del río San Juan (entre Nicaragua y Costa Rica) y el Coco (entre Honduras y Nicaragua), ambas en esta vertiente. La vertiente del Pacífico, por su parte, presenta flujos más rápidos y cortos; la cuenca mayor es la del río Lempa (en Guatemala, Honduras y El Salvador). (PNUMA-CCAD, 2004; página 71)

Los dos factores que afectan negativamente el recurso hídrico en Centroamérica son, por un lado, la actividad humana directa, que a través de la agricultura, industria, o bien, el uso doméstico contamina el agua. Por el otro lado, también ejerce un impacto negativo la deforestación, la erosión por prácticas agropecuarias inadecuadas y la im-

permeabilización de suelos que resulta de la urbanización. (PNUMA-CCAD, 2005) En este sentido, del total de agua dulce extraída para actividades humanas, la agricultura representa el mayor grado de consumo porcentual del total registrado³, esto es, 15 kilómetros cúbicos anuales (64%). En segundo lugar, el consumo municipal con 6 kilómetros cúbicos al año (25%) y en tercero la industria con unos 2 kilómetros cúbicos al año (11%). (AQUASTAT-FAO, 2008).

GRÁFICO 1.2

Disponibilidad de recursos hídricos en América Central



Fuente: Mapa hidrográfico modificado del Banco Mundial-CCAD (2004).

Información hídrica tomada de López et al (2007)

En Centroamérica, existen en total 205 cuencas fluviales, 189 cuencas de primer orden en los 544,751 kilómetros cuadrados que comprenden el área terrestre (UNEP-OSU, 2007). De éstas, hay 23 cuencas principales, las cuáles pertenecen a dos o más Estados. La superficie de estas cuencas representa aproximadamente el 37% del territorio, sumando alrededor de 191,449 kilómetros cuadrados. Según análisis recientes del GWP para Centroamérica, sobre la base de estudios del CCAD del 2006, se trata de 18 cuencas y realmente son 24 cuencas, pues se incluye la cuenca del río Can-

³ Según el AQUASTAT de la FAO, para el 2008, el total de agua dulce extraída para actividades humanas ascendió a 23 kilómetros cúbicos al año.

delaria, ubicada en la frontera entre México y Guatemala, la cual no ha sido todavía reconocida por estos países. (GWP, 2011; p. 20 sobre los datos de Kauffer, 2010)

El Estado que cuenta con más cuencas compartidas es Guatemala, un total de 13 cuencas, (tres con México, cinco con Belice, dos con Honduras una con El Salvador, una con Honduras y El Salvador y otra con México y Belice). En consecuencia, Guatemala, es también uno de los Estados de Centroamérica que tiene el mayor porcentaje de su territorio (64,6%) en cuencas compartidas. Otros Estados centroamericanos que cuentan con un alto porcentaje de su territorio en estas circunstancias son Belice (65,1%) y El Salvador (61,9%), mientras que Costa Rica y Nicaragua también tienen un porcentaje muy parecido de su territorio en cuencas internacionales, 34,7% y 34,3% respectivamente. (PNUMA-CCAD, 2005; pág. 76)

CUADRO 1.1

Cuencas fluviales en el territorio centroamericano

Países	No. de cuencas	% cuencas internacionales
Panamá	51	5.2
Guatemala	38	64.6
Costa Rica	34	34.3
Belice	32	65.1
Nicaragua	21	34.7
Honduras	18	18.5
El Salvador	10	61.9

Fuente: Elaboración propia en base al Centro Mesoamericano de Desarrollo Sostenible del Trópico Seco (CEMEDE, 2004) y Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM, 2000)

El hecho de que una cuenca sea parte de uno o más Estados, en una relación aguas arriba - aguas abajo, o de vertientes, crea una relación objetiva de interdependencia e implica una gran responsabilidad para los Estados que forman parte de dicha cuenca. (PNUMA-CCAD, 2005) Por ésta íntima interrelación hidrográfica regional, la cooperación política y administrativa hacia las cuencas es un tema vital para la prevención y resolución de conflictos en el tema agua, a lo largo y ancho de toda Centroamérica. Según el GWP de Centroamérica, a la fecha, no existe un aprovechamiento conjunto y consensuado de las cuencas compartidas y, más bien, "(...) por el contrario, tiende a agravarse, por ejemplo con el surgimiento de conflictos en dichas cuencas, como es el caso de la cuenca del río San Juan, entre Nicaragua y Costa Rica." (GWP, 2011; p. 22)

GRÁFICO 1.3

Cuencas fluviales compartidas en territorios y áreas de Centroamérica



Fuente: Tomado de la Transboundary Freshwater Dispute Database, 2005. Proyecto cartográfico conjunto de la Oregon State University (OSU) y la UNESCO.

Según López et al (2007) conocer las dimensiones de las cuencas y los países con la soberanía sobre las mismas, no provee suficiente información para establecer conclusiones. El factor más importante no es simplemente cuánto posee el país, sino cómo está dividida la cuenca y el nivel de dependencia. Para el caso, donde un país posee la parte superior de la cuenca y la parte interior pertenece a otro, se podría esperar que el último país tuviera una mayor función en el manejo de la cuenca, ya que tiene mayor riesgo relativo al deterioro. En este sentido, El Salvador es uno de los estados de la región con una posición más vulnerable respecto del manejo de sus cuencas.

La cuenca del río Lempa alberga al 66% de la población salvadoreña. (UNEP-OSU, 2007) Posee un área total de 18,246 kilómetros cuadrados, de los cuáles 2,554 kilómetros cuadrados (14%) se encuentran en Guatemala, 5,474 kilómetros (30%) en Honduras y 10,218 kilómetros (56%) pertenecen a El Salvador. (PNUMA-CCAD, 2005). Dicha cuenca es de vital importancia para las actividades de la población salva-

doreña de producción y consumo, ya que es el principal canal de abastecimiento de agua para la zona metropolitana. De igual forma, es el recurso que genera el 60% del potencial hidroeléctrico del país. (UNEP-CCAD, 2005)

Como se había mencionado, el uso productivo de las cuencas a nivel regional trae consigo un impacto ambiental, que en muchas ocasiones puede producir situaciones de conflicto entre Estados, el sector privado y, de igual forma, entre los habitantes de cada nación. En casos concretos, como es el de la cuenca del río Lempa, las actividades de agricultura, ganadería, pesca, industria y generación eléctrica, traen una serie de efectos negativos sobre el medio en el que se desarrollan dichas actividades.

Por un lado, la contaminación por desechos químicos e industriales pone en peligro la bioreserva animal y vegetal indígena de la zona. La contaminación proveniente de la sedimentación que afecta a los embalses, contamina el agua superficial; en ese sentido, casi la mitad del porcentaje de los sedimentos en suspensión, el 48%, provienen del sector hondureño de la cuenca. Mientras que de El Salvador el porcentaje de sedimentación alcanza el 39% y de Guatemala un 13%. Finalmente el caso de la contaminación biológica proviene por la descarga de las aguas negras, especialmente de las zonas densamente pobladas, directamente en los cauces, y de igual forma, la inadecuada disposición de los desechos sólidos. (UNEP-CCAD, 2005; pág. 78)

CUADRO 1.2
Centroamérica: oferta y demanda hídricas en los países centroamericanos

País	Oferta (Mm3/año)	Oferta (m3 per cápita)	Demana (Mm3/año)	Observaciones
Panamá	193500	59985	12500	Se aprovecha menos del 7% de la oferta total
Costa Rica	113100	24784	23500	Se aprovecha el 20.73% de la oferta total
Nicaragua	189700	34500	1956	Se aprovecha el 1.03% de la oferta total
Honduras	92850	11540	8450	Se aprovecha alrededor del 9.1% de la oferta total
El Salvador	1852	3177	1844	Se aprovecha el 10.1% de la oferta total
Guatemala	97120	6900	9596	Se aprovecha el 9.88% de la oferta total
Belice	18550	53156	568	Se aprovecha alrededor del 3% de la oferta total
Total	723072		58414	Un promedio del 8% de la oferta total

Fuente: Tomado de GWP (2011; 28) sobre la base de información oficial por país

Los acuíferos abastecen de agua a un alto porcentaje de la población. Además, su uso ha aumentado considerablemente debido a la contaminación creciente de las aguas superficiales ubicadas en ríos y lagos. Los principales usos del agua en Centroamérica están relacionados con usos productivos relacionados con la agricultura (riego) o hidroeléctrico. (GWP; 2011; p. 22 y 29) Lo anterior es importante a la luz, ya que los usuarios domiciliarios y del comercio son los que demandan casi exclusivamente los referidos servicios. Toda la agricultura de riego, la minería y una elevada proporción de las industrias, con la excepción de las más pequeñas localizadas en centros urbanos, normalmente se autoabastecen de agua⁴. Aún en las áreas cubiertas por sistemas de abastecimiento de agua potable, muchas industrias han abandonado el servicio público. (Jouravlev, 2004; pág. 19)

“Salvo en unos pocos países, el agua dulce es un elemento abundante en la zona, y recibe una precipitación anual comparativamente alta, aunque bien la distribución a lo largo del año es cada día más errática debido a la variabilidad, el cambio climático y otros eventos atmosféricos relacionados. La disponibilidad anual de agua per cápita excede los 3,000 metros cúbicos, pero solo el 42% de la población rural y el 87% de la urbana tienen acceso a agua potable. Dos tercios de la población vive en áreas de la vertiente del Océano Pacífico donde solo se dispone del 30% del agua. El otro tercio se ubica en la vertiente del Caribe, que genera el 70% del agua del Istmo. Esta distribución desigual constituye un factor de presión sobre los recursos hídricos de la región.” (COMISCA, 2009; tomado de la pág. 53)

En un sistema regional de cuencas hídricas íntimamente interrelacionado, las responsabilidades se comparten, así como también, los costos derivados de una práctica o de otra. Ello es en especial importante, sobretudo en países como El Salvador, donde, por sus condiciones topográficas y territoriales, se encuentra en una situación sumamente susceptible del manejo regional de las cuencas. De este modo, la explotación abusiva del recurso puede mermar la estabilidad hídrica de un país, y, a la vez, arrastrar con sus consecuencias a otros Estados.

“En la región existen varios instrumentos jurídicos y políticos que consideran la gestión de las cuencas compartidas, entre estos, pueden mencionarse los siguientes: el Plan de Acción para el Manejo Integrado del Agua (PACADIRH), actualizado recién-

4 El autor se refiere a que los responsables de dichas actividades la captan o extraen directamente de las fuentes naturales. Lo anterior debido a que a) tienen acceso a fuentes alternativas de agua de aceptable calidad (captación directa de agua de los ríos, lagos y otras fuentes superficiales o explotación de las aguas subterráneas), las cuales en muchos casos pueden aprovechar gratuitamente o a un costo nominal y con pocas regulaciones., también porque b) los usuarios industriales requieren grandes volúmenes de agua, pero de menor calidad que el agua tratada para el consumo humano. Así mismo debido a c) la mala calidad del servicio que proporcionan muchos sistemas de abastecimiento público de agua potable de la región, especialmente en lo que respecta a la continuidad del suministro y la calidad del agua suministrada. Finalmente, porque d) la política de muchos países en cuanto a subsidiar el consumo de los grupos de bajos ingresos, o de todos los clientes residenciales, a través de tarifas más altas cobradas a los usuarios industriales y comerciales. (Jouravlev, 2004; páginas 19 y 20)

temente por el Plan Centroamericano para la GIRH (PACAGIRH), el Convenio Centroamericano del Agua (CONVERGIRH), el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), la Estrategia Centroamericana para la GIRH (ECAGIRH), la Estrategia Regional de Cambio Climático, el Tratado de Libre Comercio para la República Dominicana y Centro América (CAFTA-DR) y el Plan Trifinio.” (GWP, 2011; p. 25)

1.2 Aspectos socioeconómicos

1.2.1 Aspectos socioeconómicos del recurso a nivel mundial

Según el informe de Naciones Unidas, “Agua en un mundo cambiante”, los elementos que ejercen mayor estrés hídrico sobre los sistemas planetarios de agua, están estrechamente vinculados a las actividades humanas y el crecimiento económico. En concreto dicho deterioro es en virtud de “nuestra búsqueda colectiva por mayores estándares de vida, combinada con un incremento de la población”. (UN-WWDR/ UNESCO, 2009). El tema demográfico, aparejado al tema económico, se presenta como codeterminante del problema y, sin embargo, se omite decir que si ocurre de esta forma no es, en tanto, crecimiento poblacional como tal, sino, en tanto, crecimiento económico sustentando la demanda de una parte de la población. Éste análisis neo-maltusiano de las presiones poblacionales sobre el agua, no es casualidad, sin duda es resultado de la decisión política de ocultar el tema fundamental, o, cuando menos, develar una verdad a medias de la problemática.

Las cifras del mismo organismo, Naciones Unidas, nos dibujan un problema global que está influenciado principalmente por el tema del crecimiento económico (y la concentración de dicho crecimiento), dado que son, la industria y la agricultura, los principales sectores demandantes del agua. Ambos sectores, representan el 90% del uso total combinado, siendo el consumo para irrigación en la agricultura, el responsable del 70% del consumo del agua. El consumo doméstico, no obstante, representa el restante 10% del uso del agua, es decir, consumo humano estrictamente hablando. (FAO, 2006). Y si vamos a ese 10% de consumo global, encontraremos que éste se encuentra concentrado, excluyendo a bastas secciones de la población pobre del planeta.

Por tanto el problema más grave no es el consumo humano creciente de agua, es el consumo intensivo, y creciente, para sustentar el patrón económico mundial. Al respecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2006), en su Informe Anual de Desarrollo sobre el tema de agua, destaca que “en nuestro mundo de prosperidad creciente, más de mil millones de personas son privadas del derecho a un agua limpia y 2,600 millones no tienen acceso a un saneamiento adecuado.”⁵

5 UN-PNUD. (2006) Informe sobre Desarrollo Humano. *Las negritas son nuestras.*

Si bien el problema de que casi la mitad de la población del planeta no tiene acceso a las condiciones necesarias para cumplir el Objetivo 7 de los ODM⁶, referido a agua y saneamiento, a la base está la concentración y mala distribución de los recursos hídricos. El uso doméstico se segmenta por población en niveles de región y zona geográfica. Realidades encontradas y opuestas de un espectro político, social y económico, donde, en zonas de Asia, África y América Latina, las familias subsisten con menos de los 20 litros de agua al día, menos del mínimo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda para el consumo humano. Un contraste respecto de ciudades en Europa y Norteamérica, donde el consumo llega hasta los 400 litros de agua por día y por persona.⁷

Así mismo, es de recalcar que si bien la brecha existente entre los países pobres y ricos es notoria, las disparidades internas de los países están dadas para las zonas rurales. Siendo éstas últimas, proclives al rezago de cobertura en regiones de los países subdesarrollados. Tal que, a nivel mundial, 8 de cada 10 personas que todavía no tienen acceso a una fuente mejorada de agua potable, viven en áreas rurales. (PNUD, 2010)

Al profundizar en el esquema de desigualdad y la pobreza existen relaciones más complejas hacia grupos poblacionales vulnerables. En las zonas rurales, donde el acceso por cañería es menor, el gasto de esfuerzo en relación al tiempo y trabajo de la obtención del agua tiene un impacto negativo en la población femenina e infantil. Los estudios en países subdesarrollados demuestran que en la distribución global de responsabilidades relacionadas con el acarreo del agua, son las mujeres, amas de casa, mayormente responsables de la obtención del vital líquido (64% del total) mientras que los hombres tienen una menor responsabilidad (24%). Es decir, del total de la distribución, dos tercios corresponden a las mujeres, mientras que el resto se subdivide en la población adulta masculina e infantil. Según las cifras, en un 12% de los hogares estudiados, es la población infantil quien carga con la responsabilidad principal del acarreo de agua. La población infantil femenina (8%), aunque cuentan con una menor responsabilidad global, tiene el doble de responsabilidad que los niños (4%). (JMP-UNICEF/WHO, 2010)

En términos estadísticos, los gobiernos del mundo están preparados para hacer cumplir la meta del milenio relacionada a agua potable; según los datos, más del 90% de la población mundial tendrá alguna forma de acceso a agua potable para el año 2015. No obstante, la meta de saneamiento no está en la ruta del éxito. Según los datos oficiales, entre el año 1990 y 2008, el progreso en materia de saneamiento, de países pobres, se había logrado solamente escasos 5 puntos porcentuales. (ONU, 2010). En términos absolutos, aún si la meta se cumple para el 2015, aún habrán 1.7 billones de personas sin acceso a servicios mejorados de saneamiento; si la tendencia,

6 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Referido al objetivo #7: Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

7 <http://www.safewater.org/PDFS/resourcesknowthefacts/WaterConsumption.pdf>

en cambio, se mantiene, 2.7 billones de personas no tendrán acceso a alguna forma de saneamiento básico. (JMP-UNICEF/WHO, 2010)

Como fue el caso de la problemática del acceso a agua potable, el tema de saneamiento es crítico en las zonas rurales del mundo, donde la inversión gubernamental no es suficiente para cubrir las necesidades de sectores empobrecidos, y cuyo aporte productivo no es importante. De ésta lógica se desprende que de las 1.3 billones de personas que, entre 1990 y 2008, lograron tener acceso a algún tipo de servicio mejorado de saneamiento, el 64% de éstos vivían en áreas urbanas. Para el año 2008, la población urbana sin acceso a saneamiento ascendía a 794 millones, en contraste con los 1.9 billones de personas sin acceso en la zona rural, es decir, de diez personas que no tienen acceso a servicios de saneamiento siete viven en zonas rurales. (JMP-UNICEF/WHO, 2010)

1.2.2 Aspectos socioeconómicos a nivel regional

1.2.2.1 Cobertura de los servicios

Según las estimaciones de Naciones Unidas, basadas sobre las cifras oficiales, los países de Centroamérica han logrado importantes avances en materia de acceso a servicios mejorados de agua potable en las últimas dos décadas. La meta referida a uso de fuentes mejoradas de agua potable, parece estar dentro del alcance de cumplimiento para los estados centroamericanos. En ese sentido, prácticamente toda la región ha logrado garantizar alguna forma de acceso a fuentes mejoradas de agua potable a su población, oscilando entre un 90% y 80% de cobertura total del servicio. No obstante el éxito presentado por las cifras oficiales, aún hay deficiencias en la cobertura de servicios de agua potable en las zonas rurales.

El Salvador, Nicaragua y Honduras son los países de la región que presentan un mayor nivel de rezago de cobertura referida a fuentes mejoradas de agua potable en las zonas rurales; Guatemala y Panamá, tienen problemas de cobertura en este rubro también. De hecho, si se mira con atención la subdivisión del rubro referido a fuentes mejoradas, esto es, tomar en consideración la diferencia existente entre los componentes de dicha categoría global, encontraremos que, en términos de acceso a fuentes mejoradas de agua por cañería, ningún país de la región ha logrado una cobertura cercana al 100% en las zonas rurales. Costa Rica es el país con una mayor cobertura (89%) y Nicaragua el que detenta una menor, con sólo el 27% de la población rural con dicho servicio.

CUADRO 1.3
Uso de fuentes mejoradas de agua potable en seis países
centroamericanos, para el período 1990, 2000 y 2008
(Porcentajes poblaciones)

País	Año	Población (Miles)	Uso de fuentes mejoradas de agua potable (Porcentaje de la población)													Número de personas que lograron acceso a fuentes mejoradas de agua potable entre 1990 y 2008 (miles)
			Urbano				Rural				Total					
			Mejorada			No mejoradas	Mejorada			No mejoradas	Mejorada			No mejoradas		
			Total mejorada	Acceso por cañería domiciliar	Otras mejoradas		Total mejorada	Acceso por cañería domiciliar	Otras mejoradas		Total mejorada	Acceso por cañería domiciliar	Otras mejoradas			
Costa Rica	1990	3,078	51	99	92	7	1	86	71	15	14	93	82	11	7	1,521
	2000	3,931	59	99	97	2	1	89	81	8	11	95	90	5	5	
	2008	4,519	63	100	100	0	0	91	89	2	9	97	96	1	3	
El Salvador	1990	5,330	49	90	72	18	10	58	14	44	42	74	43	31	26	1,393
	2000	5,945	58	92	76	16	8	68	29	39	32	82	56	26	18	
	2008	6,134	61	94	80	14	6	76	42	34	24	87	65	22	13	
Guatemala	1990	8,910	41	91	68	23	9	75	35	40	25	82	49	33	18	5,559
	2000	11,231	45	95	83	12	5	84	53	31	16	89	67	22	11	
	2008	13,686	49	98	95	3	2	90	68	22	10	94	81	13	6	
Honduras	1990	4,901	40	91	82	9	9	59	42	17	41	72	58	14	28	2,765
	2000	6,230	44	93	89	4	7	69	59	10	31	80	72	8	20	
	2008	7,319	48	95	94	1	5	77	72	5	23	86	83	3	14	
Nicaragua	1990	4,138	52	92	83	9	8	54	18	36	46	74	52	22	26	1,755
	2000	5,101	55	95	86	9	5	62	23	39	38	80	57	23	20	
	2008	5,667	57	98	88	10	2	68	27	41	32	85	62	23	15	
Panamá	1990	2,413	54	99	97	2	1	66	60	6	34	84	80	4	16	1,134
	2000	2,951	66	97	95	2	3	77	72	5	23	90	87	3	10	
	2008	3,399	73	97	93	4	3	83	79	4	17	93	89	4	7	

Fuente: Modificado a partir de UNICEF-WHO (JMP) (2010)

Si bien las cifras de cobertura de servicios de agua potable nos dibujan un paraje alentador, las referidas a saneamiento, por el contrario, nos muestran un ambiente un tanto más complicado. Como se mencionó anteriormente, a nivel mundial, las perspectivas generales nos muestran que la meta referida a saneamiento no se cumplirá, y cerca de 3 billones de personas no cubrirán dicha necesidad; en consecuencia no se alcanzará el ODM, en su mayoría será afectada la población que reside en Asia. En Centroamérica, no obstante, hay dos países con señales de alerta, Panamá y Nicaragua; Panamá ha mostrado un progreso pero según las proyecciones no es suficiente, y Nicaragua, está proyectado que, de mantenerse en la tendencia actual, perderá la meta. (JMP-UNICEF/WHO, 2010)

CUADRO 1.4
Cobertura de servicios de saneamiento en seis países
centroamericanos, para el periodo 1990, 2000 y 2008
(Porcentajes poblaciones)

País	Año	Población (miles)	Urbano				Rural				Total				Número de personas que lograron acceso a fuentes mejoradas de agua potable entre 1990 y 2008 (miles)	
			Mejorada				Mejorada				Mejorada					
			Total mejorada	Acceso por cañería domiciliar	Otras mejoradas	No mejoradas	Total mejorada	Acceso por cañería domiciliar	Otras mejoradas	No mejoradas	Total mejorada	Acceso por cañería domiciliar	Otras mejoradas	No mejoradas		
Costa Rica	1990	3,078	51	94	4	1	1	91	4	1	4	93	4	1	2	1,430
	2000	3,931	59	95	4	0	1	94	4	0	2	95	4	0	1	
	2008	4,519	63	95	4	1	0	96	4	0	0	95	4	1	0	
El Salvador	1990	5,330	49	88	8	1	3	62	3	1	34	75	5	1	19	1,339
	2000	5,945	58	89	8	0	3	74	4	0	22	83	6	0	11	
	2008	6,134	61	89	8	1	2	83	5	0	12	87	7	0	6	
Guatemala	1990	8,910	41	84	7	4	5	51	2	12	35	65	4	8	23	5,294
	2000	11,231	45	87	7	3	3	63	2	13	22	74	4	9	13	
	2008	13,686	49	89	7	2	2	73	2	14	11	81	4	8	7	
Honduras	1990	4,901	40	68	9	12	11	28	2	12	58	44	5	12	39	3,040
	2000	6,230	44	75	10	9	6	47	4	11	38	59	7	10	24	
	2008	7,319	48	80	11	7	2	62	5	11	22	71	8	9	12	
Nicaragua	1990	4,138	52	59	8	29	4	26	4	26	44	43	6	28	23	1,168
	2000	5,101	55	61	8	27	4	32	5	32	31	48	7	29	16	
	2008	5,667	57	63	9	24	4	37	6	36	21	52	8	29	11	
Panama	1990	2,413	54	73	11	15	1	40	4	31	25	58	8	22	12	946
	2000	2,951	66	74	11	13	2	47	4	32	17	65	9	19	7	
	2008	3,399	73	75	11	12	2	51	5	31	13	69	9	17	5	

Fuente: Modificado a partir de UNICEF-WHO (JMP) (2010)

El nivel de acceso a servicios de saneamiento está marcado por un desbalance en la cobertura, que está en detrimento de las zonas rurales frente a las ciudades. El país con mayores grados de avance de la región es sin duda, Costa Rica, con una cobertura total del 95% a nivel urbano y una de 96% a nivel rural. En segundo lugar, le sigue El Salvador, con una cobertura total del 87% y 89% a nivel urbano; en el campo, un 12% de la población aún defeca en espacios abiertos.

En los extremos de la tabla se encuentran Nicaragua, Honduras y Panamá; en el caso de éste último se había dicho, que se encuentra en curso de cumplir la meta ODM referida a saneamiento, pero, aún el 31% de la población tiene acceso a instalaciones no mejoradas de saneamiento y un 13% no tiene acceso a ninguna instalación en

absoluto. Si bien Honduras, aún mantiene un desbalance en los accesos a servicios de saneamiento (22% de la población aún defeca en espacios abiertos), a efectos estadísticos lo compensa en la cobertura global (71%). El caso de Nicaragua es preocupante porque en términos globales la cobertura asciende únicamente al 52%, es decir, poco más de la mitad de la población del país tiene acceso a servicios mejorados de saneamiento, el restante 50% tiene acceso a instalaciones compartidas (8%), defecación en espacios abiertos (11%) y acceso a instalaciones no mejoradas (29%). En el caso de las zonas urbanas, únicamente el 63% de la población tiene acceso a un tipo mejorado de saneamiento, y en las zonas rurales sólo el 37% de la población lo tiene⁸.

La falta de cobertura de servicios de saneamiento, así como de acceso a agua potable, en las zonas urbanas obedece, en parte, al fenómeno de la emigración desordenada del campo hacia las ciudades. En este sentido, al desarrollarse cinturones de pobreza en las franjas peri-urbanas, el proceso de cobertura se vuelve más complejo y difícil; son muchos los hogares que, a la sombra de las estadísticas oficiales, no tienen acceso a servicios de agua potable y/o sanitarios conectados a alcantarillado, tal y como lo revela el Mapa de Pobreza y Exclusión Social de El Salvador (PNUD, 2010). Ello en virtud de que los crecimientos explosivos de estas zonas, así como su ubicación topográfica, hacen costoso y complicado el tratamiento adecuado de servicios que, normalmente, requieren planeación y presupuesto. (Jouravlev, 2004)

1.2.2.2 La calidad del servicio del agua

Es importante señalar, antes de avanzar, que el tema de la cobertura no es en sí mismo garantía de que la necesidad de tener acceso a agua potable e instalaciones de saneamiento adecuadas, en efecto, se cumplan. Si se consideran las condiciones concretas para el cumplimiento de las metas de agua y saneamiento per se, es probable que una cantidad considerable de países logren cumplirla. No obstante, el indicador ODM de Naciones Unidas (UNICEF/WHO-JMP, 2010) no considera otros elementos relevantes para verificar el acceso. Por tanto, adicional al indicador de cobertura de servicios es necesario considerar la calidad de éstos. En esta línea es necesario comprobar la inocuidad del agua, así como también, la constancia del servicio⁹, así mismo, en complemento de las cifras de cobertura de saneamiento, es necesario considerar el manejo de los lodos sépticos, aguas residuales y residuos sólidos.

8 Cabe advertir que, según investigaciones del LATINOSAN (2007), estos criterios para definir cobertura son distintos de los utilizados por el Censo 2005. En la actualidad, tanto el Gobierno de Nicaragua como las agencias de cooperación están avocados a la tarea de armonizar estos criterios. (LATINOSAN, 2007: pág. 125)

9 Es necesario constar que los grados de constancia pueden diferir de país a país, de acuerdo con el concepto de cobertura; en el caso de El Salvador, por ejemplo, el criterio utilizado es del Project Concern International (PCI) y la Red de Agua y Saneamiento de El Salvador (RAS-ES), que define como servicio continuo de agua, "*si en la vivienda reciben agua los siete días de la semana y al menos durante cuatro horas diarias*". (FESAL, 2009)

A nivel de Latinoamérica, la población cubierta con sistemas adecuados de vigilancia y control de la calidad del agua potable es muy limitada en las áreas urbanas e insignificante en las rurales: tan sólo el 24% la población urbana de la región cuenta con sistemas efectivos de vigilancia de la calidad. Se estima que en las grandes ciudades de la región, el 94% del agua potable se desinfecta, pero casi el 18% de las muestras viola normas nacionales en cuanto a sus propiedades microbiológicas, químicas, físicas y organolépticas. (Jouravlev, 2004 citando a OMS/UNICEF, 2000 y OPS, 2001; pág. 14)

Según la última evaluación de los servicios de agua potable y saneamiento, que fue realizado en el 2000 por la Organización Mundial de la Salud, en la región centroamericana, la calidad y constancia del servicio, en la zona rural, es un tanto dispar. Mientras que en países como Costa Rica y El Salvador, el 100% de los sistemas utilizan agua potable con desinfección, en el otro extremo se ubican Honduras y Guatemala, que sólo potabilizan el 51% y 25% respectivamente.

CUADRO 1.5
Características de los sistemas urbanos de agua potable en seis países de Centroamérica, 2000^{10*}

Países*	% de sistemas de agua potable que usan la desinfección	Sistemas que proveen agua intermitente		Número típico de horas por día suministro de agua potable
		% Sistemas	% Población	
Costa Rica	100,00	0	0	24
El Salvador	100,00	82,6	65,2	ND
Guatemala	25,00	80,0	90,0	entre 6 y 12
Honduras	51,00	98,1	97,7	6
Nicaragua	100,00	14,0	11,4	ND
Panamá	100,00	27,1	25,4	20

Fuente: Elaborado a partir de OPS (2001)

De igual forma, el servicio que se presta a las zonas urbanas padece de un sistema crónico de intermitencia; de los seis países mencionados, solamente Costa Rica posee un sistema 100% de continuidad en la prestación, y abarca a la totalidad de la población. De los países restantes, es preocupante los casos de Honduras, El Salvador y Guatemala, ya que cerca del 100% de los sistemas que proveen agua lo hacen de manera irregular, que afecta a casi la totalidad de la población urbana. (OPS, 2001)

Información más reciente, sobre la calidad del servicio de agua potable y desagregada por país, nos muestran cómo los esfuerzos por reducir la precariedad en algu-

¹⁰ * Considerados éstos países del Grupo V de la OPS (2001)

nos países, no ha tenido avances tan significantes, aunque persisten los planes para atender el problema de calidad del acceso. En el caso de El Salvador, por ejemplo, las cifras más recientes indican que, del 74% de las viviendas que cuenta con servicio de agua por cañería dentro de la vivienda o fuera de ésta (considerado como conexión intradomiciliar), para el caso de la zona urbana, que cuenta con dichas condiciones, el 67% de la población tiene un servicio sin interrupciones (2% más que en el año 2000), pero, en el caso de la zona rural, únicamente el 35% tiene el servicio con dicha continuidad. (FESAL, 2009) Así mismo, según estudios de FUSADES (2004), el 61% de las muestras analizadas en sistemas de agua potable rurales mostraron contaminación por coliformes fecales.

Para el caso de Honduras, según PEMAPS (2006) se concluye al respecto del servicio de agua potable que, de 29 ciudades evaluadas en las distintas regiones del país, el 59% tenían cobertura menor al 75%, y 86% tenían servicio intermitente; el 76% consideraban la calidad del agua entre regular y mala. En saneamiento, el 72% de éstas tenían cobertura menor al 45%, sólo el 31% tenían depuración¹¹ y en 90% de los sistemas de alcantarillado sanitario la calificación estaba entre regular y mala. (PEMAPS, 2006 citando a ROCHE INTERNATIONAL, 2005; pág. 76)

De igual forma, los organismos internacionales caracterizan, en términos generales, al servicio de aguas en Honduras por: a) intermitencia en más del 90% del abastecimiento de agua domiciliaria, b) solamente el 44% de la oferta de agua dispone de sistemas de cloración efectiva; c) no se dispone de adecuados sistemas de control y vigilancia de la calidad del agua (contaminación de las fuentes de captación); d) la falta de plantas potabilizadoras en el sector rural; e) la falta de continuidad y mantenimiento de los proyectos; y, f) la falta de participación ciudadana. Finalmente, señalar que, solamente el 21.4% de la cobertura de agua en las zonas urbanas dispone de sistemas de depuración, mientras que en las zonas rurales su ausencia es total. (PNUD, 2007: pág. 100 citando a SERNA, 2005: pág. 34, 91-92)

En el caso de Guatemala, el tema es más complicado debido a que, los diagnósticos más recientes del sector agua y saneamiento, caracterizan a este sector por su baja cobertura, mala calidad del servicio y deterioro de los activos por el bajo mantenimiento. Así mismo, estiman que la proporción de población con acceso a servicios públicos de agua y saneamiento oscila en un 75% y 47% respectivamente. Los estudios realizados para el sector presentan datos contradictorios y la información disponible acerca de las condiciones de calidad, confiabilidad y gestión de los servicios, tanto a nivel rural como a nivel urbano, no se conoce con precisión. Además, no se tienen registros de indicadores o evaluaciones consolidadas al respecto. Faltan políticas explícitas sectoriales; poca rendición de cuentas y poca capacidad administrativa. Igualmente, no hay instancias de regulación y control, ni tampoco sistemas centrales

11 Según el PNUD de Honduras (2007; pág. 100), la depuración del agua consiste en liberarla de cualquier clase de impurezas que contenga, ya sea de contaminantes o de microorganismos.

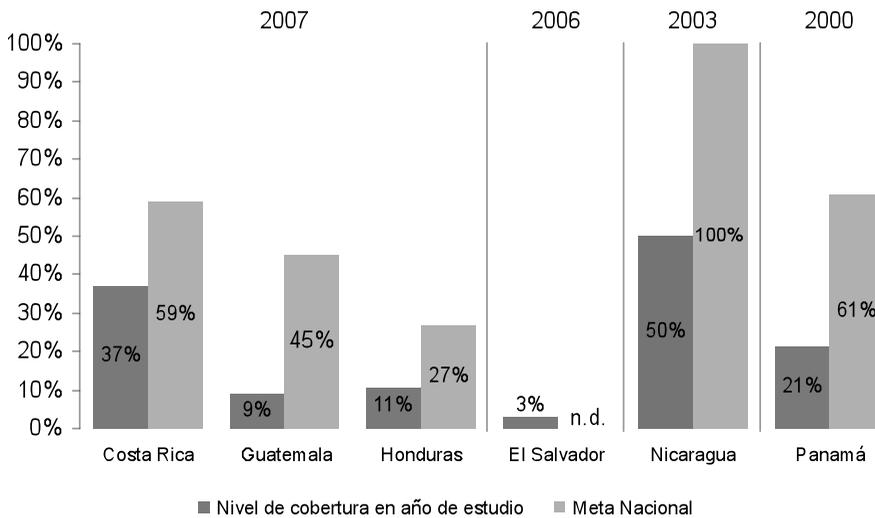
efectivos de indicadores para el monitoreo de las entidades involucradas y del desempeño integral del sector. (BID, 2009: págs. I y II)

1.2.2.3 La calidad en el servicio de saneamiento

El saneamiento es un tema relegado, dado que, en la mayoría de los países de la región, en virtud de que carece de una identificación política de carácter nacional. Sea pues, una cuestión que aqueja a nivel de planes y estrategias nacionales, la inoperatividad de las políticas no se limita a una situación de mero financiamiento, u orientación de la inversión, así mismo, se vincula con situaciones de poca claridad de la magnitud del problema, poca organización y vinculación de los actores responsables, dispersión de las normas vinculantes, etc. (LATINOSAN, 2008)

Según COMISCA (2009), se estima que un 78% de la población urbana y un 58% de la población rural, en la región, cuenta con servicios de saneamiento básico, el cual solamente considera la canalización de excretas y no su tratamiento. Elementos relativos a la calidad del servicio de saneamiento, como es el caso de tratamiento de aguas domésticas, aún es un elemento que muestra la realidad de lo mencionado anteriormente.

GRÁFICO 1.4
Centroamérica: Niveles de tratamiento de aguas residuales domésticas;
en base a distintos años de estudio y metas proyectadas por país.

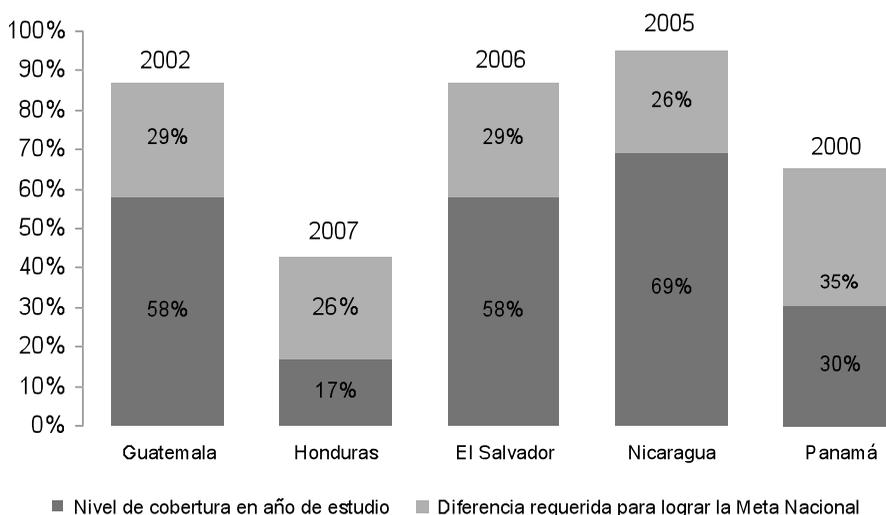


Fuente: Elaborado sobre LATINOSAN (2008)

Notas: a) Los porcentaje reflejan cifras totales, es decir, tanto urbano como rural. b) En el caso de la categoría de "nivel de cobertura en año de estudio", los datos del primer bloque, se toman el año 2007, estos son: Costa Rica, Guatemala y Honduras; los datos se toman para el año 2005 para El Salvador; se toman el año 2003 para Nicaragua; 2000 para Panamá. c) En el caso de El Salvador no hay datos disponibles sobre metas nacionales.

Al respecto, tres países que cuentan con una base común de comparación, esto es, el primer bloque del año 2007, se puede observar que tienen un avance dispar respecto de sus logros y metas. Para el caso, Costa Rica, mantiene una cobertura superior total en el tratamiento de aguas residuales, y plantea llegar a un 59% como meta nacional. En segundo lugar podemos observar a Guatemala, con un escaso 9% y una proyección de 45%. Finalmente, Honduras con un 11% y 27% proyectados. El caso de Nicaragua, si bien presenta, para el año 2003 uno de los niveles de cobertura mayores en este rubro, es de mencionar que dicho avance total, lo constituye la cobertura de la zona urbana, y, según los informes de LATINOSAN (2008), estos sistemas de alcantarillado únicamente cubren las zonas centrales. Citando la misma fuente, para el caso de Panamá, del 91.6% de la población con cobertura de saneamiento, el 29.9% cuenta con infraestructura de tratamiento de los efluentes domésticos, el 23% está conectado a un tanque séptico y el 46.8% utiliza letrinas. Las limitaciones de cobertura de las redes de alcantarillado sanitario en las áreas urbanas, propician la proliferación de tanques sépticos, con carencia de mantenimiento y operación adecuada. (LATINOSAN, 2008: pág. 135)

GRÁFICO 1.5
Centroamérica: Disposición de aguas residuales y excretas en la zona rural; en base a distintos años de estudio y metas proyectadas por país.



Fuente: Elaboración propia en base a LATINOSAN (2008)

Notas: a) En el caso de Costa Rica no hay datos disponibles para la zona rural. b) En el caso de Nicaragua se usan datos del LATINOSAN (2007)

1.2.3 La responsabilidad de la administración del recurso.

Los avances en materia de más y mejor cobertura, dependen del compromiso gubernamental de destinar recursos necesarios a los rubros de agua potable y saneamiento. Gran parte de la falta de dicho compromiso, se corroborará en la distribución estratégica de los recursos destinados a sectores como salud, educación y agua.

Para el caso, estudios recientes que consideran la inversión pública de Centroamérica en el sector agua, y que interpretan dicha inversión en relación al PIB per capita, nos muestran que la distribución de fondos en los distintos países se divide de manera variada, pero siempre por debajo de los niveles deseables. Así por ejemplo, desde los \$16 per capita en 2005 que se destinaron en Panamá, y \$1.1 per capita en 2006 para Costa Rica, hasta los \$0.2 per capita en 2006 en Honduras. Por otro lado, en El Salvador dicha inversión ronda los \$2 per capita en 2004 y Guatemala alrededor del \$1 per capita en 2005 (Gornés citando a CDC, 2008). Según Gornés (2009), si tomamos en cuenta la relación PIB per capita respectivo a cada país, en razón de las recomendaciones del Banco Mundial sobre inversión en agua potable y saneamiento (que rondarían el 0.12% del PIB), se trata de una situación de amplio y preocupante déficit. (Gornés, 2009 citando a Fay y Yepes, 2004: pág. 27) Según estudios del BID (2008, citados en GWP, 2011; p. 35) se ha estimado que sería necesario invertir 6,543 millones de dólares en la región para cumplir con los ODM en materia de agua y saneamiento.

En el caso de saneamiento, específicamente, donde el tema de inversión es crítico, diagnósticos oficiales nos muestran, y confirman, que las inversiones no responden adecuadamente a los compromisos internacionales¹². Al respecto, la estrategia más estructurada para afrontar ésta problemática la constituye el esfuerzo conjunto del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), mediante su Agenda Regional de Saneamiento (ARS), 2008-2015" (2008). Este esfuerzo nace del reconocimiento expreso que la problemática del saneamiento debe abordarse desde una óptica integral y estructurada, dado que, la misma naturaleza de desarrollo de largo plazo requiere de inversiones permanentes en recursos humanos e infraestructura. (FOCARD-APS, 2008)

Actualmente, en la región, la tendencia de inversión se ha concentrado principalmente en atender el rubro de agua, que le destina cerca del 70% del total de ésta, no obstante, el restante 30% se distribuye en áreas no específicas de saneamiento, donde, la inversión de proyectos constituye la principal fuente de egresos. (FOCARD-APS, 2008)

12 Según FOCARD-APS (2008) dichos compromisos internacionales se desligan del cumplimiento de los ODM, así como la Declaración del AIS 2008 y la Conferencia Latinoamericana de Saneamiento que derivó en la Declaración de Cali.

CUADRO 1.6

Inversión gubernamental anual para el manejo de excretas en varios países de Centroamérica y República Dominicana.

País	Inversión actual en millones	Inversión per capita	Inversión Requerida por año	Porcentaje de la Inversión	Total Inversión en millones hasta 2015
Guatemala	15	1.15	466.00	3%	3,262.00
El Salvador	7.5	1.31	205.14	4%	1,436.00
Honduras	9	1.20	268.50	3%	1,879.50
Nicaragua	6.3	1.13	199.79	3%	1,398.50
Costa Rica	9.6	2.18	157.11	6%	1,099.75
Panamá	15.6	4.75	117.29	13%	821.00
R. Dominic.	24	2.61	327.86	7%	2,295.00
Belice	1.5	5.34	10.04	15%	70.25
Total	88.50	1.80	1,751.71	5%	12,262.00

Fuente: Tomado de FOCARD-APS (2008)

En el caso de El Salvador, el total de inversión requerido, como meta estratégica de saneamiento, al 2015, equivale a una inversión anual de al menos un 1% del PIB. Actualmente, se destina un 0.27% del PIB, es decir, es necesario incrementar el monto en cerca de 4 veces la inversión actual. (FOCARD-APS, 2010). El caso es similar en otros países de la región, donde, en orden de cumplir los objetivos y metas nacionales de saneamiento, es requerido el desembolso de cantidades multimillonarias; las cuáles, muy probablemente, y considerando la tendencia de financiamiento, sean costeadas con apoyo de las instancias multilaterales de crédito.

1.2.4 La situación de los entes responsables

Según Ballester (2005), en Centroamérica, la gestión institucional, del sector agua potable y saneamiento, se caracteriza por la dispersión de competencias entre diferentes entidades que tienen muy poca coordinación entre sí. Así mismo, dicha dispersión se agrava por la inexistencia de planes o estrategias integrados, que permitirían una gestión coordinada del agua, así mismo, su relación con el suelo y, finalmente, con otros recursos naturales.

De igual forma, los entes encargados de la administración del recurso, están inmersos en una realidad particular centroamericana. Dicha realidad ha estado caracterizada por un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la población, la pérdida de capacidad de gestión institucional y el agravamiento de los problemas hídricos y ambientales. (Ballester, 2005).

La historia de las instituciones ha tenido una estrecha vinculación con la historia de las sociedades de Centroamericanas, en el sentido que, precisamente, son los períodos históricos y los paradigmas políticos y económicos, que determinan la implementación de las políticas públicas en general y, en consecuencia la política del sector agua y saneamiento. Así tenemos que, de los planes de una política de centralización estatal, implantada en las décadas de 1950 y 1960, se ha transitado hacia los de una apertura durante las décadas de 1980 y 1990. (CEPSIS/OPS, 2000)

Según RRAS-CA (2006), a mediados de la década de 1990, se hizo evidente que el Sistema de Agua y Saneamiento (SAS), como modelo centralizado, necesitaba drásticas reformas para lograr un incremento sostenible de sus coberturas. La reforma del sector obligó a concertar una visión y planes estratégicos distintos a los impulsados en décadas pasadas; éstos pasarían por incluir el amplio universo de actores sectoriales, íntimamente relacionados con el sector agua y que conformarían parte estratégica del mismo. La Década Internacional del Agua en los años 80 y el Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC) en los 90, avanzaron en la coordinación global proporcionando un marco para la reforma y descentralización nacional del SAS.

CUADRO 1.7
Arquitectura institucional del sector agua y saneamiento en
Centroamérica

País	Operador/es	Regulador	Rector	Legislación específica	RAPS
Costa Rica	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)	no existe
El Salvador	ANDA, Municipalidades, Emp. Descentralizadas, Juntas de agua rurales, Desarrolladores de vivienda	no existe	no existe	Ley creación de ANDA (1961)	RASES (1997)
Guatemala	Municipalidades, Emp. Municipales, Aguas de Mariscal, CAAP (rural)	no existe	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)	no existe	RASGUA (1996)
Honduras	SANAA, Municipalidades, Emp. Concesionarias (Aguas de San Pedro, Puerto Cortés), Juntas de Agua Rurales	ERSAPS (2003)	CONASA	Ley Marco del Sector Agua (2003)	RAS-HON (1990)

Nicaragua	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)	RASNIC (1995)
Panamá	IDAAN, JAAR (rural)	ANSP (1997)	Ministerio de Salud	Ley 77 (2001)	no existe

Fuente: Modificado a partir de Gornés-ISF (2009)

En el nuevo paradigma político-económico, las deficiencias técnicas y organizativas de algunos Estados se habrían planteado como una prueba definitiva, y contundente, para catalogar, de manera genérica al sector público, como un ente incapaz de controlar y administrar de manera eficiente y eficaz los recursos hídricos; así mismo, se le ha criticado su posición incompetente y corrupta¹³ frente a las muchas problemáticas del sector. En cambio, se ha promovido el proceso de descentralización y transferencia en la responsabilidad de gestión de los servicios, incorporando la forma de Redes de Agua Potable y Saneamiento (RAPS), impulsadas por agencias multilaterales de financiamiento, e incorporando a diversos sectores de la sociedad civil.

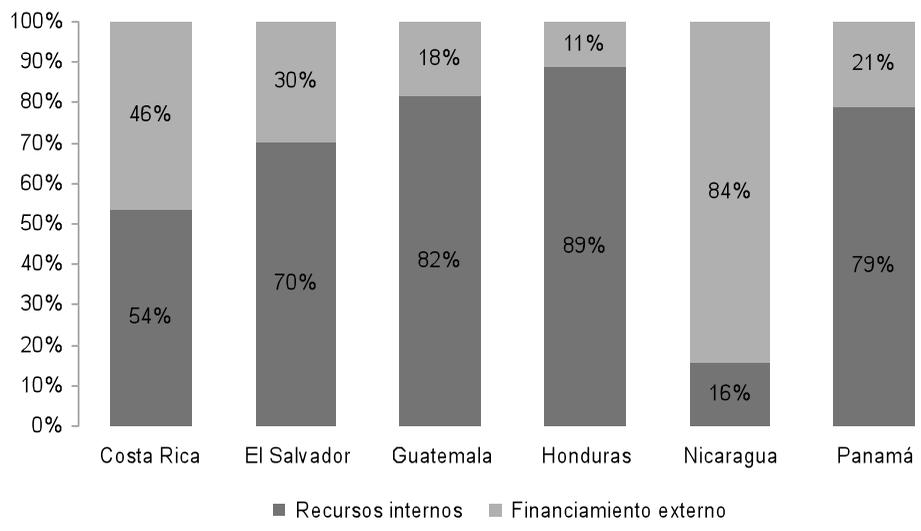
Pese a la visión estratégica de la descentralización, lo que ha existido en la práctica ha sido más bien una suerte de desconcentración de la responsabilidad en el manejo del servicio. Lo anterior en virtud de que los procesos de delegación de la autoridad, y gestión económica de los recursos, han pasado a las municipalidades pero sin el apoyo técnico y económico adecuado para establecer un servicio efectivo y sostenible en el tiempo. En el caso de El Salvador, esta desconcentración del servicio ha respondido a varios elementos que han influido en el proceso, por un lado, la posición pasiva e incompetente de los Gobiernos de ARENA tendientes hacia la idea complaciente de privatizar el servicio. Y por el otro, la propia iniciativa de las comunidades de tomar la administración del recurso ante la falta de apoyo económico y técnico del ente rector. (Gornés, 2008)

No obstante los esfuerzos por desconcentrar, y parcialmente privatizar, los servicios de agua y saneamiento, la práctica de estos “planes y programas pilotos” no ha dado los resultados esperados, ya que en la región, la mayoría del servicio aún se controla desde las entidades centrales. Para el caso de Costa Rica, uno de los países cuyo proceso de descentralización ha avanzado notablemente, el 44% de la población servida aún lo recibe del ente central, esto es, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (AyA). Así mismo, ENACAL (Empresa Nicaragüense de Acueductos y

13 Un caso extremo de ésta situación puede ser el referido al Caso Perla en El Salvador.

Alcantarillados), sirve al 60% de la población en Nicaragua; en El Salvador, el 58% de la población recibe el servicio de ANDA (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados) (CDC, 2008 citando a varios). El resto de servicios, se administra por juntas de agua, las comunidades y un pequeño sector por empresas de carácter privado.

GRÁFICO 1.6
Centroamérica: Proporción de inversión total en el sector agua potable y saneamiento, por fuentes de financiamiento, durante el año 1998.



Fuente: Elaboración propia a partir de ESA Consultores (2005)

Así mismo, considerando la dificultad que presenta analizar el financiamiento en un marco temporal estático, considerando la dinámica particular que conlleva la inversión de cada país en el sector, se trae a cuenta una investigación de ESA Consultores (2005), donde es posible comparar, a niveles desagregados, la inversión que realizan los Estados por fuentes de financiamiento, esto es, a través de recursos internos o externos. En este sentido, podemos observar que, a diferencia de otros países como México, cuya fuente de financiamiento la constituye el 100% de recursos nacionales, en Centroamérica siempre hay un grado de dependencia del exterior para costear las inversiones de agua potable y saneamiento. En grados de equilibrio encontramos a Costa Rica, cuya proporción de financiamiento interno y externo, se reparte en mitades, más o menos iguales. Honduras, Guatemala y El Salvador, tienen tasas altas de inversión usando recursos nacionales. En contraste tenemos a Nicaragua, cuyo financiamiento de fuentes externas, en el año de estudio, ascendió a cerca del 80% del total de inversión.

Estas tendencias, de mantenerse o empeorar, llaman a la preocupación, dado que, en la medida que muchos de estos sistemas operen de manera deficiente y reportando altas pérdidas de operación, dependerán cada vez más de los recursos del exterior. Así mismo, tenderán a suscribirse a las agendas de desarrollo de los organismos multilaterales de crédito y la cooperación extranjera, cuyos intereses podrían imponerse y oponerse, a los verdaderos objetivos de desarrollo nacionales.

Conclusiones del capítulo

Centroamérica es una región con serias deficiencias en materia legal, institucional y ambiental. Las situaciones de progresivo agravamiento de las condiciones socioeconómicas en el tema de agua y saneamiento, la limitada dotación hídrica, en relación a las demás reservas hidrográficas mundiales, hacen a la región particularmente susceptible de crisis y escasez, ya sea por el uso intensivo y extensivo del recurso como por potenciales efectos de externalidades adversas (contaminación) provenientes del sector privado.

La falta de una estrategia concreta y estructurada en la región, que enfrente el tema de precariedad y estrés hídrico, pone en duda la posibilidad de cumplir las metas del milenio (ODM), referidas al tema ambiental. Por su parte, no hay una definición concreta de los alcances de las actuales inversiones en agua y saneamiento, como tampoco una estructura institucional que, al tiempo que involucre a la ciudadanía en la fiscalización de los resultados, logre avanzar en metas y objetivos de acceso y calidad en el tema de agua y saneamiento. Por lo cuál, se hace poco probable que algunos países de la región cumplan los ODM en la fecha prevista, y deja incierto el futuro para su seguimiento.

Diversos estudios y análisis de entidades internacionales, sobre la temática de agua y saneamiento, coinciden en que de no ser posible un cambio en la dirección de promoción de políticas estratégicas, y de amplio espectro e impacto -esto es, reestructuración de los presupuestos nacionales dedicando los fondos para hacer frente a la problemática- probablemente la situación hídrica en la doble dimensionalidad descrita no pase a un mejor término, y, por el contrario, se agrave con el tiempo.

Se debe agregar a este complejo escenario el posible impacto que tendrá para la región el cambio climático, ya que, según estudios de varias instancias la demanda de agua podría aumentar 12% por arriba de la tendencia hacia 2050, y 19%, en 2100. (GWP, 2011; p. 39) Lo cual incrementará el estrés hídrico para la región haciendo el tema de agua un asunto estratégico y muy delicado en los años por venir.

CAPÍTULO II

Marco Teórico y Referencial

“Yo creo que debemos ser capaces de coincidir en que el agua es un bien común, uno de los bienes públicos básicos. En SUEZ, nosotros nos oponemos a la propiedad privada de los recursos hídricos precisamente porque, en nuestros ojos, el agua no es una mercancía. Nosotros no comerciamos el agua. Nosotros no vendemos un producto. Nosotros proveemos de un servicio.”

Gérard Mestrallet, en SUEZ “La tregua del Agua” (2003)

En términos generales, la discusión global sobre la problemática del agua siempre ha generado polémica por los diversos enfoques que intervienen en la construcción de una visión idónea de la gestión de los recursos hídricos. No obstante lo anterior, siempre han habido puntos comunes relacionados con la necesidad real del cuidado y atención de un recurso estratégico para las sociedades. No sólo eso, el tema del agua es un aspecto central en la concepción de la vida, por lo que, la temática del acceso presente, y futuro, al recurso siempre es una cuestión abordada en las discusiones. El debate continúa y se impulsa con los temas de consenso, o mejor dicho de común interés.

Los puntos generales de la discusión, tales como, el uso sostenible del agua en términos ecológicos, la buena práctica de su cuidado, o bien, la mayor inclusión en términos de género, son temas que muchos consideran “de consenso”; quizá éste no sea en virtud de un entendimiento global de aspectos obvios y, virtualmente inocuos, sino, mas bien, el consenso lo es, en tanto, dichos elementos no han generado la polémica y oposición, como sí ha sido el caso en otros temas. Para el caso, temas más sensibles, y relacionados con intereses particulares sí han estado en el centro de un debate acalorado a nivel internacional entre el sector público, el privado y el social.

El consenso general establece que el agua es, considerando el desarrollo económico y demográfico de los países, recurso de creciente escasez, y así mismo, de una valía considerable. El punto central, podríamos dilucidar, se vuelve entonces descubrir el cómo administrar y gestionar un recurso tan escaso y valioso.

La situación descrita anteriormente ha generado una confrontación directa entre los teóricos, políticos y expertos de la temática por definir el rol que debe tener el agua, sus administradores y usuarios, en las políticas sociales y económicas de los países. La discusión varía desde aquellos que abogan por la visión de un manejo eficiente y productivo del agua, a partir de criterios económicos y mercantiles, esto es, el agua como un bien económico; los que comprenden al agua como un derecho ligado a los principios humanos y sociales fundamentales; y otros que han impulsado un proyecto alternativo de concepción del agua, no como un bien económico o público, sino, un bien común.

Aún falta por ver el resultado definitivo, y socialmente aceptado, del debate teórico y político al respecto del mejor entendimiento del agua; sea esta finalmente comprendida como un bien económico, público o común. Para la humanidad es un tema que sólo el tiempo y la historia podrá determinar. No obstante, en la actualidad, consensos políticos de mayor (y menor) envergadura y en diversos contextos, han devengado en no despreciables resultados para las sociedades que han decidido por uno u otro proyecto. En este sentido, se hace fundamental iniciar por explorar las distintas concepciones que contribuyen a ubicar el debate a la gestión del agua, para comprender su dimensión e implicaciones, así como también, dibujar posibles rumbos alternativos a los que se han realizado.

En lo consecuente, como marco teórico esencial a la investigación, se hará una exposición de los distintos debates de la problemática al agua y al saneamiento. Ambos servicios inmersos en la problemática global del agua como un bien económico o un derecho humano. Con lo que se dejará abierta la discusión para pasar al tercer capítulo que consiste en la introducción a la temática fuerte del trabajo.

En la primera parte del capítulo se abordará el marco conceptual del agua como un bien económico, lo cual dará las pautas para comprender la codificación actual de los temas duros del comercio internacional en materia de bienes y servicios, y permitirá no tener una actitud ingenua ante las estrategias de despliegue económico-financiero de los países desarrollados en el marco de los acuerdos comerciales. En la segunda parte, se plantea introducir el marco teórico-conceptual referido al agua como un derecho humano, explorar las potencialidades para la acción ciudadana y las limitaciones en materia legal. Finalmente, se hará una breve valoración de una tercera alternativa de acción política, centrándose en la noción de agua como un "bien común".

2. Marco Teórico y Referencial

2.1. “Los paradigmas del agua”

Sobre la experiencia del debate y la investigación varios autores han plasmado la necesidad de estructurar líneas generales de entendimiento acerca de los principios que fundan las distintas formas de comprender el uso del agua (Gleick, 2000) y (Shiva, 2002), y la relación que ésta ejerce con nuestra sociedad. Entre estos autores, sobresale la contribución de Mikel Mancisidor, quién ha elaborado un esfuerzo-propuesta sistemático por agrupar los cinco “paradigmas” del agua en función de, lo que el autor reconoce como paradigma, “la constelación de creencias, valores y técnicas compartidos por los miembros de una comunidad dada.” (Mancisidor, 2008; p. 88 citando a Kuhn, Thomas, 1996)

Entre los cinco paradigmas del agua de Mancisidor están: a) el paradigma liberal; b) el paradigma legalista; c) el paradigma ecosistémico; d) el paradigma de democracia participativa; y e) el paradigma identidad, naturaleza y espíritu. (Mancisidor, 2008; p. 91) Como se expone en el siguiente diagrama, el contenido del paradigma liberal consiste en el reconocimiento del agua en su dimensión comercial y económica, al incorporar el problema en términos de propiedad privada y maximización de ganancias –o bien, minimización de costes-. La persona no es vista como ciudadano, sino como consumidor y como cliente; el mercado, mediante la competencia y la desregulación, permitirá una mayor eficiencia en la administración del recurso. Éste enfoque se nutre fuertemente de las teorías neoclásicas de la economía y de la expresión político-económica neoliberal, por tanto, es más a fin con las ideas convencionales de la globalización económica y el orden comercial mundial actual.

Por otro lado, el paradigma legalista, los principios están enmarcados en las declaraciones de derechos humanos, se reconoce el derecho de las personas a un consumo mínimo de agua potable para poder vivir en condiciones básicas de dignidad humana. Pese a lo anterior no se reconoce que dicho paradigma entre en conflicto con el paradigma legalista, aunque no lo comparte absolutamente; podríamos decir que se trata de un espacio intermedio entre las posturas extremas. Preeminencia la participación del Estado y de los poderes formales en la administración del recurso, y en la fiscalización y monitoreo. Es el enfoque abanderado por Naciones Unidas, en el seno de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos. Es partidario de los enfoques de globalización de derechos y de gobernanza, pero no entra en conflicto con el responsable despliegue del comercio internacional.

CUADRO 2.1

Cruces de los cinco paradigmas del agua con razones relevantes

Razón	Paradigmas				
	Liberal	Legalista	Ecosistémico	Democracia Participativa	Identidad, naturaleza y espíritu
Los fines y objetivos del agua	Prestación del servicio a un costo razonable	Acceso mínimo universal	Necesidades humanas en su contexto natural y con sus límites naturales	Acceso universal y participativo en el entorno inmediato	Equilibrio natural y desarrollo espiritual, cultural
Receptores de los servicios del agua	Personas y mercado	Humanidad	Personas en su contexto y sus límites ambientales	Comunidad	Naturaleza, cultura y espíritu
Actores y agentes relevantes	Usuario = consumidor - cliente	Usuario = ciudadano	Usuario = ser humano en su medio	Usuario = miembro de la comunidad	Usuario = miembro de una cultura parte de la naturaleza
	Gestores públicos y privados en el mercado	Gestor público o privado con fines y controles	Gestor público	Gestor local o comunitario	Gestor local o comunitario
Papel del Estado	Administra derechos de propiedad y reduce costos de transacción	Garantiza el disfrute del derecho	Garantiza que se respete el ecosistema	Garantiza la democracia participativa	No agrede la naturaleza ni las culturas
Agua y relaciones internacionales	Globalización económica	Globalización de derechos y gobernanza	Alter-globalización	Alter-globalización	Anti-globalización
DIDH	Derecho internacional clásico	DESC	Derecho ambiental	DESC	Agua relacionada con cultura, medioambiente y desarrollo
Medio Ambiente	Agua = recurso	Uso humano	Límites de sostenibilidad	Medio ambiente al servicio de la comunidad	M.A. es un valor absoluto
Megaproyectos de infraestructura	Fomentan buen servicio y desarrollo	Precaución y desconfianza	Rechazo	Rechazo	Rechazo

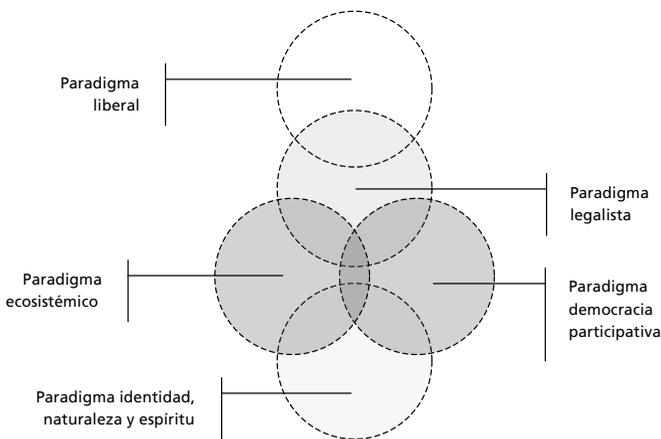
Fuente: Tomado de Mancisidor (2008)

Notas: DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos; DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales; M.A.: Medio Ambiente.

Luego de perfilar los dos paradigmas anteriores, nos dirigimos hacia enfoques más radicales y menos comprometidos con el primer paradigma. Para el caso, el paradigma ecosistémico, como su nombre lo dice, se trata de un enfoque que se centra, a partir de los principios de la naturaleza como un sistema vivo, en comprender el ciclo hidrológico del agua. Y de la elaboración de políticas y planes, solamente a través del pleno entendimiento de dicho proceso; reconoce la participación del ser humano pero dentro de los límites de la sustentabilidad natural. Promueve la gestión pública dentro del reconocimiento y vigilancia del derecho ambiental internacional.

Otros dos enfoques que, como el anterior pero más aún, se alejan del paradigma liberal, según Ibídem (p. 94) el paradigma de democracia participativa “puede emplear conceptos y categorías de raíz comunitarista y en ocasiones de tradición marxista. Subraya la idea de que el agua tiene que se gobernada, gestionada o controlada por las instituciones más cercanas al ciudadano, por las entidades locales.” Si bien como, lo plantea el autor, esta característica es común a todos los paradigmas, en el caso de éste en particular, se le da una importancia especial. Por lo anterior, el paradigma sí puede entrar en conflicto directo con el enfoque liberal, excluyendo tanto la participación del sector privado como público en la administración del agua. Resalta la participación ciudadana y de las localidades. Finalmente, el paradigma del agua como naturaleza, cultura y espíritu, en su enunciación más pura es un enfoque que descansa sobre el valor del agua en términos inmateriales para las distintas culturas y los pueblos; la importancia de la naturaleza y del rol que el ser humano juega en la misma estructura la concepción del agua en el marco teórico de éste paradigma. Se trata de un paradigma en franca oposición a la globalización y a los megaproyectos de infraestructura.

GRÁFICO 2.1
Esquemática de los cinco paradigmas del agua y sus posibles intersecciones



Fuente: Tomado de Mancisidor (2008)

Según Ibídem (p. 104, 105 y 106), los distintos paradigmas tienden a reconocer en términos, al menos formales, el Derecho Humano al Agua, sin embargo, con aristas muy específicas para cada caso, y, en algunos de ellos, irreconciliables. Para el caso, en lo que se refiere al paradigma liberal puro, "... (El Derecho Humano al Agua) es un disfraz inútil, contraproducente y tramposo de intervencionismo público en la economía". Claro está, que dicha postura es una en el extremo del espectro liberal, arraigado en fundamentos bastante conservadores y dogmáticos. Otras posturas, más progresistas pero siempre en el mismo espectro, han buscado interrelacionarse más con el paradigma legalista.

Desde el punto de vista del paradigma legalista, el Derecho Humano al Agua ya ha sido consagrado en varias instancias internacionales de derechos humanos, siendo las más importantes las referidas al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación No. 15 del Comité de Derechos Económicos y Sociales del 2002. Como Ibídem lo menciona, el punto no es si se reconoce, o no, el Derecho Humano al Agua, sino, más bien, la forma y los tiempos de aplicación.

El paradigma ecosistémico coincide en muchos aspectos con el paradigma legalista, no obstante, y pese a que reconoce el Derecho Humano al Agua, se mantiene receloso de algunos aspectos, relativos a la capacidad ambiental, que el paradigma legalista da por sentado. Así mismo el paradigma de democracia participativa reconoce el Derecho Humano al Agua, pero critica la posición pasiva del paradigma legalista, y establece que el mejor cumplimiento de los derechos humanos se da mediante la participación activa de la sociedad civil. Finalmente, el paradigma de identidad, naturaleza y espíritu, reconoce el Derecho Humano al agua, no obstante, tal y como lo dice Ibídem "... considera muy insuficiente el acercamiento excesivamente institucional, jurídico y occidental de los defensores del paradigma legalista."

En lo que sigue, abordaremos dos de éstos paradigmas con más detalle, que se relacionan directamente con la presente investigación -en concreto- los aspectos relacionados con el paradigma liberal y legalista; así mismo, estudiaremos las interrelaciones que existen y las áreas grises entre ambos paradigmas.

2.2. El agua como un bien económico

2.2.1. La valorización del agua como plataforma de política pública

Si bien es difícil apuntar un momento específico en el que los temas relacionados con la naturaleza fueron considerados relevantes para la economía, en la manera que entendemos ésta relación en la actualidad -como para colocar al tema medioambiental en el centro de la atención internacional en una diversidad de encuentros oficiales- sí es posible dilucidar que fue a partir de la década de los 70's cuando este tema comenzó a tener una presencia cada vez más activa en la agenda política y económica mundial.

La conciencia global del impacto del crecimiento económico sobre el medio ambiente, comenzó a ser modificada a partir del advenimiento de la era petroquímica. Altwater y Mankoff (2002) sostiene que el ser humano siempre fue capaz, mediante las revoluciones tecnológicas -desde la invención de la rueda hasta la máquina de vapor-, de alterar su medio social y natural, de esta forma adaptándolo a sus necesidades y deseos, no fue sino hasta la vinculación técnica de la máquina con el petróleo, que el humano fue dotado de los medios materiales para modificar la naturaleza con una rapidez y una dimensión como nunca antes se había visto en la historia.

Las investigaciones de expertos en la materia empezaron a ser relevantes en la escena global con ejemplos notables, como el Informe Founex sobre la contaminación, o bien, los informes relacionados con el impacto del crecimiento económico, como el Informe Meadows¹⁴, establecieron un momento de reflexión y de dudas para el antaño pensamiento de un mundo sin consecuencias físicas, al crecimiento infinito. En este sentido, diversas conferencias mundiales empezaron a relacionar estos temas, y así, la tanda de reuniones sobre el agua, comenzaron hacia 1972, en Estocolmo, con la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano", cuya propuesta central era la de preservar el medio ambiente y lograr un consenso global en la materia. En esta línea, durante los años de 1981 y 1990, se celebró el llamado "Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental" que buscaba potenciar el esfuerzo de las conferencias de Mar de Plata a finales de los 70's, mediante el llamado de atención sobre la poca importancia que se le había dado a la evaluación sistemática de los recursos hídricos a nivel global¹⁵.

A partir de 1990, el eje temático de agua y saneamiento tendría una perspectiva global al incluirse en una serie de cumbres mundiales, que llevarían dicha materia como eje central de las discusiones. Dos cumbres de alto nivel que marcarían el rumbo de la discusión, y que fueron resultado de la "Consulta Mundial sobre el Agua Potable y el Saneamiento ambiental", en Nueva Delhi, India (la cuál, tuvo eco posteriormente como la primera plataforma en la concepción de gestión integrada del recurso hídrico) constituyeron: la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo", la llamada "Cumbre de la Tierra", de Río de Janeiro, Brasil, en la que se produce la citada "Agenda 21", en la cuál se establece que "el agua debería considerarse un recurso finito que tiene un valor económico del que se derivan consecuencias sociales y económicas considerables, como reflejo de la importancia que tiene satisfacer las necesidades básicas"¹⁶. De igual forma, se estableció esta misma postura en la multicitada "Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente"

14 En rigor, citamos al *Informe Meadows* titulado "Los límites del crecimiento" (1972) cuyos autores principales fueron Donella, Dennis Meadows y Jorgen Randers. Así como también el Informe Founex de la Conferencia de Estocolmo (Suecia, 1972).

15 http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index_es.shtml

16 http://www.unesco.org/water/wwap/facts_figures/valorar_agua.shtml

en Dublín, Irlanda¹⁷. Desde entonces, y a la fecha, el enfoque del agua como un bien económico se ha hecho presente en las cumbres internacionales que tratan el tema agua, economía y medio ambiente.

CUADRO 2.2

Conferencias internacionales adoptadas que declaran un valor económico al agua. Período 1992-2003

<p>Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible (1992)</p>	<p>Principio No. 4 El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico. En virtud de este principio, es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible. La ignorancia, en el pasado, del valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. La gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante de conseguir un aprovechamiento eficaz y equitativo y de favorecer la conservación y protección de los recursos hídricos.</p>
<p>Agenda 21, Capítulo 18 (CNUMAD, 1992)</p>	<p>El agua debería considerarse un recurso finito que tiene un valor económico del que se derivan consecuencias sociales y económicas considerables, como reflejo de la importancia que tiene satisfacer las necesidades básicas.</p>
<p>Declaración Ministerial del Segundo Foro Mundial del Agua (La Haya, 2000)</p>	<p>Con el fin de gestionar los recursos hídricos de tal manera que refleje sus valores económicos, sociales, medioambientales y culturales para todos sus usos, y avanzar hacia el establecimiento de cuotas para los servicios del agua que reflejen el costo de sus provisión. Este enfoque deberá tomar en cuenta la necesidad de equidad y las necesidades básicas de los pobres y de las personas vulnerables.</p>
<p>Declaración Ministerial del Tercer Foro Mundial del Agua (Kyoto, 2003)</p>	<p>Se deben recaudar fondos mediante la adopción de criterios de recuperación de costos que se adapten a las condiciones climáticas, medioambientales y sociales del lugar, y al principio del "contaminador paga", prestando debida consideración a los pobres. Todas las fuentes de financiamiento, tanto públicas como privadas, nacionales e internacionales, deben ser movilizadas y utilizadas del modo más eficaz y eficiente posible.</p>

Fuente: Elaborado a partir de UNESCO (2010)

Como se mencionó anteriormente, en 1992 se celebraron las conferencias sobre agua y saneamiento de Río de Janeiro y Dublín, las cuáles, sirvieron de pauta para el desarrollo de una red de agencias internacionales que buscaron articular social y políticamente los lineamientos estratégicos de la discusión del agua como una necesidad humana básica. De esta forma, tres organismos clave tuvieron su génesis en el ideal de valorizar el agua: el Global Water Partnership (GWP), el World Water Council (WWC) y la World Commission on Water (WCW). Los cuáles, servirían de mecanismo de consulta y/o lobby para el apoyo del consenso de Dublín en el sector privado. (Barlow y Clark, 2002)

El llamado “consenso de Dublín”, trabaja sobre cuatro principios rectores, y abarca mucho del problema político y teórico alrededor del manejo del recurso hídrico. En este sentido, los cuatro grandes temas se listan de la siguiente manera: 1) la sensibilización de que el agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente, 2) que el aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles, 3) la mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua, y, finalmente, 4) el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico¹⁸.

Los cuatro principios de Dublín han servido como un derrotero vital en la teoría social, económica y política para el establecimiento de líneas estratégicas respecto del “óptimo” manejo del recurso, y la forma en la que se debe vigilar la gestión del mismo. Como se mencionó, está claro que los primeros tres principios del manifiesto, listados previamente, no han tenido dificultades muy graves en la construcción de un consenso social, y político, para establecer la senda global de entendimientos en el tema. Sin embargo, pese a los resultados anteriores mucha discusión, y polémica, ha levantado el cuarto principio de Dublín, el referido al agua como un bien económico.

La base teórica que sustenta el argumento de valorizar el agua, se establece a partir de un criterio contemporáneo de las definiciones en la economía neoclásica; en este caso, el concepto de valor de uso formalizado por la escuela marginalista¹⁹. En la visión anterior, el agua tiene un valor de uso determinado, si bien fundamental para la vida de las personas (y la vida misma), en rigor el valor de uso que posee es como el

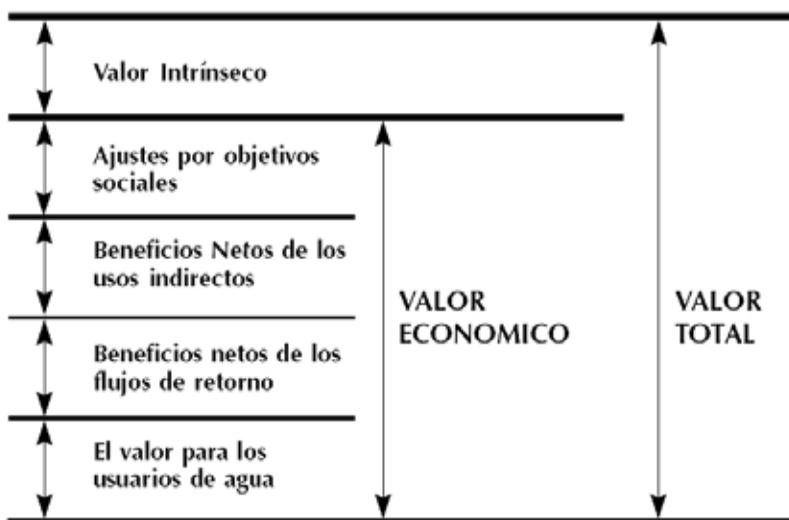
18 <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwvedece.html>

19 Según Haneman (2005: p.5), citando a Hume y Dupuit, el concepto “moderno” del valor fue definido por estos autores como aquello a lo que los individuos estuviesen dispuestos a sacrificar por un determinado bien. La medida, pues, del valor es la utilidad que representa para cada quien un determinado satisfactor. Esto representa el fundamento de la teoría marginalista del valor, que hace hincapié en el valor de uso, en franca oposición a la teoría del valor trabajo de A. Smith y K. Marx, que se centra en el tiempo de trabajo socialmente necesario para producir un bien. A esto habría que agregar que, tal y como señala Haneman (2005), el marginalismo hace una distinción clave en la forma que se valúa a los bienes, separando de esta forma el valor total de un bien, el valor promedio y el valor marginal. El valor marginal de un bien puede variar, dependiendo de la cantidad relativa de ese bien satisfaciendo la demanda; es decir, reduciendo la utilidad marginal de ese bien.

de cualquier otra mercancía. Por tanto, el recurso debe tener un valor de cambio asociado y, consecuentemente, un determinado valor. Un valor que, según estos expertos, debe estar regido por una serie de criterios holísticos, es decir, de carácter tanto social, como cultural, ambiental, geográfico, económico y técnico. Pero también, y en especial, un valor profundamente asociado a la subjetividad y a los costos de oportunidad de los usuarios y demandantes, esto es relativo a la utilidad.

GRÁFICO 2.2

Principios generales para valorar el agua



Fuente: Tomado de GWP/TAC (2000) citando en Rogers, P., Bhatia, R., y Hubber, A. (1998) "Water as a Social and Economic Good: How to Put the Principle into Practice".

Según la Asociación Mundial para el Agua (GWP, por sus siglas en inglés) y su Comité de Consejo Técnico (TAC, por sus siglas en inglés), el valor total del agua consiste en su valor de uso, o valor económico, aunado al valor intrínseco. El valor económico, el cual depende del usuario y la manera de cómo es utilizado, incluye: valor a los usuarios (directos) del agua, los beneficios netos del agua que se pierde a través de evapotranspiración u otras insumisiones (flujos de retorno), y la contribución del agua hacia la consecución de objetivos sociales. El valor intrínseco incluye valores no vinculados a usos, tales como un legado o los valores resultantes de la simple existencia. (GWP/TAC, 2000: p. 21)

El enfoque de comprender al agua como un bien altamentepreciado, pero como bien-mercancía finalmente, es explicado por sus defensores como la necesidad de

un pragmatismo económico, tecnológico y político para afrontar la problemática de un recurso en progresivo deterioro y escasez. Según los defensores de la propuesta de valorizar el agua, y los servicios relativos a la misma, ésta nace a partir de las realidades adversas de mala gestión y/o mala gobernabilidad, en las que, el uso de éste recurso “libre y común” ha estado sujeto, y que, sin mecanismos de eficiente asignación y gestión, ha conducido al desperdicio, y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente. (Moriarty y Butterworth, 2006)

Prácticamente todas las instituciones internacionales involucradas, directa o indirectamente, en la política económica y social de los países, sobretodo hacia naciones subdesarrolladas, han suscrito la postura del agua como un bien económico para articular sus políticas de financiamiento para el desarrollo. El Banco Mundial (BM), una de las instituciones más estrechamente relacionadas con el aspecto de financiamiento para los países pobres en el tema de agua y saneamiento (BM, 1993: p. 21), es una institución notablemente entusiasta de los principios de Dublín, y partidaria de que para garantizar una buena gestión del agua, debe ser reconocida a partir de parámetros económicos.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), contraparte estratégico de los bancos de desarrollo en América Latina, sigue la filosofía de establecer proyectos para infraestructura del subsector agua y saneamiento bajo criterios de eficiencia económica y técnica, amparados en la visión de manejo integrado del recurso hídrico y la suscripción de los principios de Dublín. (BID, 1998: p. 33). Así mismo, son partidarios del uso de mercados de agua para el más eficiente destino productivo, así como también, de los conceptos de derechos de agua, criterios populares en la jerga de la economía ambiental. (BID, 1998: p. 20)

Referencias más cercanas, como el PNUD de El Salvador, en su quinto cuaderno sobre desarrollo humano, Acevedo y Dreikorn (2006: p. 23) argumenta que “el agua es, por definición, un recurso finito y escaso; es por ello, un bien económico con valor social; y en su gestión debe reconocerse esta doble naturaleza.”

En la visión de los defensores de Dublín 92, la gestión del agua, en su condición de bien económico, es un medio importante para lograr el uso eficaz y equitativo del agua, y de alentar la conservación y protección de los recursos hídricos. Según Moriarty y Butterworth (2006), el agua como bien económico permite “promover un valor más alto de los usos del agua (bajo condiciones de escasez de agua)” (Moriarty y Butterworth, 2006: p.16)

Cerca de tres décadas después, desde su pronunciamiento original en Dublín 92, el principio que requiere entender el agua como un bien económico ha tenido muchas afrentas sociales, y reformulaciones teóricas, pero su esencia ha seguido muy presente en los debates internacionales y en las recomendaciones de política social. Tomando en cuenta que el enfoque del agua como mercancía parte de una concepción

compleja del problema, propone un enfoque “holístico”²⁰ para afrontarlo, incluyendo todas las características del ciclo hidrológico y su interacción con otros recursos naturales y ecosistemas, sistemas sociales y de decisión política y económica. (GWP/TAC, 2000) Con una necesidad de esquemas participativos en todos los niveles y basados en opiniones científica y técnicamente informadas, una suerte de enfoque de gestión integrada del recurso hídrico. (WWC, 2000)

El debate en torno a la concepción del cuarto principio de Dublín ha generado una serie de oposiciones políticas y sociales que sus defensores han considerado como un problema de conceptos y/o malas interpretaciones por parte de los detractores. Sin embargo, dada la evidencia acumulada en los años, los defensores del enfoque han aceptado que si el agua es considerada como un bien económico a secas, ésta puede ser utilizada indiscriminadamente por sectores cuyos usos son más relevantes, o productivos, en el mercado; como lo podrían ser la industria y la agricultura.

Recientes evoluciones en la visión del agua como un bien económico han sido el resultado de una buena dosis de resistencia y oposición a los esquemas convencionales por parte de las organizaciones sociales, pero, según autores como Badia et al (2009) y Veraza (2007), dichos cambios obedecen a una estrategia reformulada por parte de los sectores interesados en hacerse del negocio del agua. Para el caso, las convenciones internacionales más recientes sobre el recurso hídrico han reconocido el agua en un sentido más amplio, en tanto que, ahora, se reconoce la posibilidad de hablar del agua como un bien público e incluso, como un derecho humano fundamental.

El enfoque, si bien inmutable a la base, sí ha sido replanteado de una forma en la que el agua sería, ahora, entendida como un bien económico, pero inseparable de su componente social. De este modo, las estrategias más recientes de los organismos mundiales establecen que el agua es un bien público y tiene un valor económico y social en todos sus usos competitivos. (GWP, 2009: p. 7) Así mismo, se establece que hay una clara distinción entre el valor del agua, y los cargos o tarifas para los diferentes grupos de consumidores²¹. Considerando que el consumo doméstico del agua como de mayor valía que el de otros usos comerciales.

En el debate, una pregunta surge a menudo relacionada con el proceso de valorización del agua. Si el agua se trata como a un bien económico, susceptible de ser medido en términos económicos, transada en el mercado, ¿se trata de una mercancía?

20 El manejo holístico no sólo involucra la administración de los sistemas naturales, también requiere la coordinación de las actividades humanas creadoras de demandas por agua, que determinan el uso de la tierra y que generan desechos transmitidos por el agua. Crear una política económica del agua sensible requiere de políticas consistentes en todos los niveles (desde los ministerios nacionales a gobiernos locales o instituciones basadas en comunidades). También existe la necesidad de mecanismos que garanticen que los tomadores de decisiones económicas sectoriales consideren la sustentabilidad y los costos del agua al realizar elecciones de producción y consumo. El desarrollo de un marco institucional capaz de integrar los sistemas humanos, económicos, políticos y sociales, representa un desafío de magnitud. (GWP/TAC, 2000: p. 16)

21 Ver Anexo 2b

2.2.2. La mercantilización del agua

La mercantilización, en general, puede entenderse como el proceso de incorporar a la lógica del mercado actividades, y/o recursos, que previamente no estaban en dicho marco. Es decir, la mercantilización es el proceso mediante el cual, todo aquello que sea susceptible de ser considerado mercancía pasa a convertirse en eso precisamente. Para el caso, Pascual et al (2006), habla del proceso de mercantilización de la vida como ese mismo proceso de introducir en una lógica de mercado, esto es, un marco mercantil, actividades y recursos útiles para la vida que, por una u otra razón, no lo estuvieron en el pasado. Otros, como Castro (2009: p. 35), hacen referencia de la mercantilización como la circulación de un determinado recurso como un bien privado cuyo valor de cambio incluye ganancia que es apropiada por un agente privado que detenta el derecho de propiedad²².

Las preocupaciones de aquellos que establecen la categoría “mercantilización” aplicada al agua, recae en que dicho elemento, que tradicionalmente ha estado considerado como un bien de naturaleza común o pública y defendido por la constitución, se vuelva producto de apropiación y sujeto a las reglas del mercado. Es decir, y como lo menciona Castro (2009: p. 36) el agua asimilada como un bien suministrado por un agente privado que presta el servicio de recolección y distribución del agua bajo principios mercantiles.

Según Langford y Khalfan (2006: p. 31 y 32) el planteamiento del agua como mercancía tiene tres diferentes características, siendo la primera, que ésta debe tener un precio (los costos de abastecimiento del agua tanto para consumo humano, como para los distintos usos productivos en la agricultura y en la industria). En segundo lugar, se reconoce que el mercado debe ser el agente y medio encargado del abastecimiento del agua a los diversos requerimientos humanos y económicos. Finalmente, el paradigma descansa sobre la premisa que, cumplidos los primeros dos criterios, el tercero debe corresponder al carácter privado del agua.

Los defensores del cuarto principio de Dublín argumentan que la valorización del agua, o bien el considerarla como un bien económico, no significa, automáticamente, la privatización del recurso. Según el GWP, principal promotor de la visión del agua como un bien económico, la idea detrás de la valorización radica en que, mediante este marco es posible crear “un mecanismo efectivo para equilibrar la oferta y demanda de agua, sustentando de este modo, el flujo de bienes y servicios de este importante activo natural” (GWP, 2003: p. 22) La idea fundamental consiste en que la gestión del recurso debe reflejar el valor apropiado del agua, incluyendo relaciones “costo beneficio” en las decisiones de política, de tal forma que los responsables de la gestión puedan operar con un mayor grado de eficacia y eficiencia, así como tam-

22 Como el ejemplo más notable, el autor, cita el caso del agua embotellada o envasada, que “con muy pocas excepciones”, circula precisamente como una mercancía producida por empresas privadas.

bién información relevante, para la toma de sus decisiones. Notablemente, la visión de eficiencia del manejo del recurso se relaciona a menudo directa e invariablemente con la noción de privatización del recurso, en especial, si se desarrolla un marco lógico y legal, sustentando la propiedad de bienes económicos.

La visión del manejo “eficiente y eficaz” del agua, se enmarca en una concepción en la que el agua es un recurso de creciente escasez, por lo que su oferta puede estar limitada. En este sentido, “existe una necesidad clara de conceptos económicos operativos e instrumentos que puedan contribuir al manejo limitando la demanda por agua.” Así mismo, el usar éstos mecanismos permitiría establecer formatos de costo y recaudación que reflejen con mayor precisión el valor y así asociarles el costo real de operar los servicios de agua, por lo que, generaría mayor inversión productiva. (GWP, 2003: p. 22)

De hecho, como menciona Castro (2009), el agua participa, sin ser objeto de una mercantilización específica, en una diversidad espectacular de usos productivos propiamente mercantiles. De hecho, la falta de una regulación apropiada y un marco concreto de reglas acerca del uso racional del agua, propicia que el agua, sin ser mercancía, sea producto de extracción intensiva y abuso en virtud de la poca, o nula, regulación del recurso.

Según López (2009: p. 28), si los países no poseen marcos legales y regulatorios efectivos, es claro, que el capital privado, especialmente el capital industrial, utilizará el recurso hídrico sin considerar las consecuencias en la disponibilidad y/o calidad del mismo; sin la regulación apropiada, las empresas no pagarán por el uso del recurso, o pagarán un valor no apropiado.

Siguiendo esta lógica, se podría argumentar que el establecimiento de los marcos apropiados de valoración económica y el reconocimiento del agua dentro de los estándares internacionales de conservación ambiental sea posible que resulte en un avance significativo hacia la mejor gobernabilidad y gestión del recurso. Si bien las plataformas de gestión, reunidas en el marco conocido como Gestión Integrado del Recurso Hídrico (GIRH), establecen parámetros importantes para la consideración del agua dentro de los usos productivos, agrícolas industriales, así como también aporta concepciones relevantes para la mejora en la institucionalidad del agua basada en un enfoque verdaderamente integral. Sin embargo, los problemas y debilidades señalados por autores como Larraín (2004) y Bauer (2003) sobre dicha concepción, generan una verdadera polémica no resuelta en torno a la concepción del agua como un bien económico. Y más aún, como lo menciona éste último autor, el marco conceptual del GIRH se asemeja mucho en su formulación al de desarrollo sostenible, en el sentido que la definición teórica de ambos, deja a la interpretación y valoración de cada interés particular. De este modo, el marco está tan abierto que permite la flexibilización conceptual hasta vincularla con el tema de la privatización o la mercantilización misma.

En la práctica, el desarrollo de esta concepción tiende a estar más enfocada a un esquema “obtusos” de implementación de políticas públicas asociadas a la privatización y la liberación de las restricciones a la mercantilización del agua en todas sus formas. En especial, Bauer (2003), estudia el desarrollo de la concepción del agua como un bien económico en Chile, uno de los países más abocados al marco neoliberal, y conforme a ello han avanzado los marcos legales, sociales y económicos para la profundización de la privatización del agua. Es preocupante dicha situación, ya que, según Magnani (2008), prácticamente todas las iniciativas recientes de Ley de Agua en Centroamérica se abocan- y al margen de la discusión con la sociedad civil- exclusivamente sobre dicho enfoque.

2.2.3. La privatización del agua, en el marco de la globalización y el globalismo

El esquema de privatización, como lo conocemos hoy día, empieza en la escena mundial cuando los procesos de acumulación capitalista se reconfiguran a escala global, y las tendencias de acumulación encuentran expresión en varios procesos que juegan un rol importante en este cambio en el paradigma mundial, esto es, el advenimiento del “globalismo”²³ como prototipo de política exterior, el predominio de la ideología neoliberal y la supresión progresiva del rol del Estado en el desarrollo económico de las naciones subdesarrolladas.

Más allá de la retórica introducida por los defensores de la globalización como un proceso normal, y hasta benigno, conducente al desarrollo, tal como lo expusiera Greenspan (2008) y Dehesa (2007), las definiciones más variadas al respecto, en su mayoría, coinciden que se trata de un proceso provocado dentro de lo que a bien podría considerarse una nueva fase del capitalismo (Ordóñez, 2007 y Dabat, 2002), y, por tanto, un proceso de integración desarrollado por esta lógica capitalista y circunscrito a la misma. Por tanto, como lo mencionan Stiglitz (2002) y Estefanía (2002), la globalización, a grandes rasgos, es un proceso que involucra la integración mundial, la interdependencia y la eliminación de las barreras comerciales para permitir el mayor y creciente flujo del capital.

La globalización, entendida en el marco de un proceso de transformación de la economía, considera que son las empresas transnacionales los agentes relevantes y representativos de este nuevo entorno, y su producción es esparcida por el globo mediante la introducción de una forma descentralizada de organización en la producción. A éste respecto, Gereffi (2001 y 1994) plantea la importancia de estudiar el fenómeno llamado globalización a la luz de estos cambios mundiales en la industria y el comercio, bajo la forma de cadenas productivas globales que subordinan la fuerza

23 Es importante diferenciar en este punto las dos nociones usadas en términos de “economía global”, esto es, el hecho objetivo de la globalización y la política deliberada de “globalismo”; que bien puede ser entendido éste término, como lo menciona Dabat (2011), “una interpretación por parte de los neoliberales de la globalización”.

de trabajo y los recursos naturales en función del eslabón que jueguen los países en dichas cadenas.

Duménil y Lévy (2000) hacen una vinculación entre esta nueva fase de mundialización capitalista y el neoliberalismo, de tal forma que se desprende que ésta globalización es un paso normal y necesario en la búsqueda de la reafirmación del poder y de los intereses de la clase capitalista dominante, los dueños del capital, quienes mediante la liberación de las barreras buscan el incremento de la órbita del capital y, por tanto, incrementar sus propios ingresos como clase. En esta misma línea se expresa Harvey (2005), quien considera que el advenimiento del neoliberalismo ha significado, de manera generalizada, la desregulación, la privatización, y el abandono por el Estado de muchas áreas de la provisión social.

En el caso del neoliberalismo, como se ha expresado anteriormente, se trata de un fenómeno innegablemente vinculado a la globalización, y existe un evento importante cuyo desarrollo marca el inicio de la adopción del paradigma neoliberal a escala oficial en Latinoamérica, el llamado "Consenso de Washington". El Consenso de Washington, fue un término acuñado por John Williamson por primera vez en 1989, producto de un documento preparado para el "Peterson Institute for International Economics", a fin de recabar y describir los diez puntos de política económica sobre los cuáles existía un relativo consenso en las Instituciones Financieras Internacionales, radicas en Washington, y por el propio Gobierno de los EU para con las economías latinoamericanas que se encontraban, en ese período, sumergidas en un profundo estado de crisis social, política y económica.

A lo anterior habría que hacer varias consideraciones para dilucidar la verdadera extensión del término y sus alcances, con el fin de construir un entendimiento más preciso, posteriormente, sobre las causas de los procesos de la privatización del agua a la luz del neoliberalismo. En primer lugar, el conjunto de medidas contenidas en el Consenso de Washington estaban dispuestas como una plataforma de estabilización macroeconómica y no, como muchos concluyeron, "el recetario" de un modelo económico completo. En este sentido, el propio Williamson reconoce las limitantes del decálogo para hacer frente a problemas relacionados con la globalización; como podrían ser las crisis tan frecuentes en el modelo neoliberal. (Williamson, 1990) Y de hecho, si se observa el decálogo original, se observa que el propio compilador –Williamson– se muestra reacio y abiertamente crítico a la idea de la privatización del agua, o de los servicios asociados a ésta, por considerar que la política no era viable. Y se aboca, por el contrario, a la idea de que es un recurso que debe ser administrado por el Estado. En rigor, si bien el compilador del consenso se muestra escéptico, denota que este escepticismo no es compartido por los integrantes del consenso, y de hecho, admite que existe una concepción mayoritaria en Washington, por parte de los actores relevantes, que la privatización es la vía adecuada del proceder en materia de políticas públicas. (Williamson, 1990)

El modo de pensar de los actores relevantes en Washington develaba, pues, una realidad de políticas públicas en un determinado momento que beneficiaba la visión

de privatizar el agua y los servicios asociados a ésta, sobre la base de una perspectiva "obtusa" en el análisis económico, en las implicaciones de política. (Bauer, 2001. p. 11) Con obtusa, se quiere decir en términos generales, a todos los enfoques formalistas, excesivamente cuantitativos y técnicos de la economía neoclásica. Cuya expresión formal de política es, a menudo, bajo el esquema neoliberal con un amplio grado de desvinculación académica. De esta manera, podemos comenzar a establecer los actores involucrados en el proceso privatizador. Autores como Barlow y Clarke (2004: p. 138 y 139) mencionan que el proceso de privatización del agua, y los servicios asociados a la misma, es un proceso orquestado desde las instancias multilaterales de financiamiento y entes internacionales vinculados con el comercio y la inversión.

Mucha de la literatura al respecto del tema menciona que los procesos de liberalización económica más extremos y vinculados con el tema de agua comienzan precisamente con el advenimiento del modelo neoliberal en la década de los noventa, pero el proceso se configuró tiempo atrás, en las décadas de los 70's y 80's con el cambio de rumbo en la política económica mundial, pasando de una posición keynesiana de intervención estatal hacia una liberal-monetarista que apoyaba la figura mercado sobre la de Estado. (Heilbroner y Thurow, 1994) En este nuevo marco de liberalización mercantil, y globalización del capital, que las instituciones financieras mundiales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) (que sustituye al GATT en 1955) conforman una comisión trilateral para definir el rumbo económico global bajo los términos del liberalismo económico. (Barlow y Clarke, 2001: p. 138) Para los países desarrollados fue un proceso de reorientar los elementos constitutivos de la política macroeconómica, sustituyendo el objetivo prioritario del crecimiento económico y el empleo por la variable inflacionaria como objetivo de política macroeconómica. (FMI, 1986: p.2) Pero para los países latinoamericanos, durante la década pérdida, que contaban con profundos desequilibrios macroeconómicos en la cuenta corriente, con déficit públicos exorbitantes y situaciones de hiperinflación fue necesario que la deuda que asumieron para salir del apuro se negociara bajo planes y programas de ajuste estructural, dictados por las IFI's y diseñados transversalmente a partir del paradigma neoliberal que imperaba en los discursos económicos de ese entonces. (Dávila Poblete, 2006)

Como lo menciona Dávila Poblete (2006: p. 49) el neoliberalismo funcionó (y sigue funcionando) como un modelo económico que sostiene que para los gobiernos de países subdesarrollados estos planes de "estabilización" y "ajuste estructural" se traducen en la descentralización (en la mayoría de los casos desconcentración irresponsable) y privatización, y desregulación, de los sectores que tradicionalmente han estado en manos del Estado; pueden considerarse salud, educación, vivienda, construcción, agua y saneamiento.

El cambio de política coincide con el cambio de visión e ideario en el mundo capitalista, desde el fracaso del keynesianismo en la década de los 70's como estructuración teórica del crecimiento, cuya expresión ideológica y política -hegemónica- constituía la batalla por el Estado y la intervención, la tutela de los derechos, etc., hacia el triunfo

del monetarismo en la década de los 90's; cuyas expresiones ideológicas y políticas -hegemónicas- se manifestarían en el neoliberalismo y la visión del libre mercado, y sus mecanismos, como la única forma de democracia. Ello influye en los cambios estructurales que debe afrontar la economía, de tal forma que el proceso privatizador entra con la característica de ser una "herramienta macroeconómica" con un fin estabilizador de la economía, lo cuál, puede o no (y no pudo) llevar necesariamente a un mayor bienestar social. (CEPAL, 1995)

El proceso de privatización adquiere legitimidad teórica con la argumentación de que el agua puede considerarse un bien económico, y adquiere lógica en la coyuntura descrita anteriormente. No obstante, el proceso per se debe ser diferenciado en su lógica de operación. Según Bauer (2001: p. 10 y 11) es muy importante establecer en primer lugar una distinción entre la privatización del recurso agua y la privatización de los servicios asociados a la misma. Por un lado la privatización del recurso en sí mismo, se refiere al otorgamiento de propiedad, uso, administración y regulación específica. En cambio, la privatización de los servicios se refiere a la concesión de infraestructura, la organización referida al suministro de los servicios asociados al agua; en este sentido, podemos hacer mención de la distribución del agua misma o, bien, referirnos a otros como podría ser el saneamiento.

2.2.4. La lógica de la privatización

La privatización entendida como "el acto de privatizar", proviene del latín *privatus* y se presenta a través de varias definiciones que, en su mayoría, se refieren al hecho de privar, de robar o despojar de algo a una persona o a un grupo de ellas. En la acepción comúnmente aplicada al tema que nos ocupa, vendría resultando como el acto de despojar a la sociedad de algo que, anteriormente pertenecía a la población, y concentrarlo en la posesión de intereses privados. O bien, de otra forma, el hecho de transferir una empresa o actividad pública al sector privado.²⁴ Sobre esto, el hecho de privatización del agua se estructura sobre las dos dimensiones que explicamos anteriormente, hacerse de los servicios relacionados con el agua, o con el agua misma. Dado que se trata de cuestiones íntimamente relacionadas con la propiedad, y si bien existen debates ontológicos de trascendencia (que no profundizaremos por la temática que nos ocupa finalmente), la cuestión, en términos formales, de diferenciar la administración privada y la administración pública (o formas público-privadas) tiende a ser un asunto de distinción puramente legal. Por tanto, los procesos de privatización si bien requieren un sustento teórico e intelectual para ser puestos en marcha, requieren un sustrato legal para adquirir materialidad.

24 <http://buscon.rae.es/draef/>

CUADRO 2.3

Situación de la legislación hídrica en Centroamérica al 2005²⁵

Costa Rica	La legislación hídrica es amplia y desarticulada, y en parte, obsoleta. Se presentan problemas con contraposición de leyes y decretos. Las leyes existentes regulan las distintas áreas desde una perspectiva sectorial, y no integral. La Ley de Aguas de 1942 presenta problemas para adecuarse a las circunstancias actuales (Ballester, 1999).
El Salvador	El país cuenta con un conjunto de leyes para la gestión del agua, pero la normativa existente carece de coherencia y armonía (PRISMA, 2001). La gran diversidad de leyes relacionadas con los recursos hídricos incide en la confusión de campos de acción y en la indefinición de responsabilidades (El Salvador, 1999).
Honduras	El marco nacional de políticas sobre recursos hídricos es extenso y complejo, pero a la vez incompleto y varias veces incoherente (Medina y Montoya, 2002). La Ley General del Agua de 1927 aún tiene validez pero es poco funcional debido a que las necesidades y condiciones del país han cambiado mucho (Ballester, 2005).
Nicaragua	La numerosa legislación y las instituciones han regulado los asuntos hídricos únicamente con propósitos sectoriales. No existe un conjunto coherente de regulaciones puesto que las existentes han sido emitidas en diferentes épocas y no están orientadas hacia la gestión integrada del agua (Ballester, 2005).
Panamá	Hay una gran cantidad de regulaciones jurídicas en materia de recursos hídricos. El problema consiste en que muchas de ellas son obsoletas y no son acordes a la situación que se vive hoy en día, lo que hace necesario la adopción de otras nuevas o modernización de las existentes (CRRH, 2001).

Fuente: Modificado a partir Solanes y Jouravlev (2005)

Según Bauer (2004: p. 26) existen casos (que no son especificados) donde los Gobiernos fueron explícitamente presionados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para implementar reformas y modificaciones a sus códigos de agua, y leyes relacionadas, para establecer legislaciones similares al modelo chileno. No obstante, en general, y a excepción de los países mencionados en el siguiente cuadro, ningún país latinoamericano ha hecho modificaciones a sus legislaciones de agua tomando como plantilla el modelo chileno de aguas.

El modelo de privatización del agua en Latinoamérica comienza con experimentos sociales en varios países, cuyas legislaciones de agua no respondían eficazmente a los

²⁵ En este punto se mencionan nada más avances significativos de la liberalización en relación a cambios en la legislación, cuando dichos cambios fueron contemporáneos al período fuerte de privatizaciones. En el capítulo IV agregaremos cambios recientes a la legislación regional en relación a los ocurridos en Honduras y Nicaragua.

desafíos de gobernabilidad y gestión que demandaba el proceso de globalización y desarrollo. Por tanto, uno de los primeros signos de la privatización lo constituyeron los planes de ajuste impulsados por las instancias multilaterales de apoyo financiero, no obstante, si bien este paso fue necesario pero no fue suficiente, y, por tanto, requería un segundo paso; el cual lo constituyó la modificación de las legislaciones, códigos y reglamentos asociados a los derechos de propiedad hídrica en los países que los planes de privatización estaban en marcha, para dar paso a la inserción del sector privado en un área que, dada su peculiar estructura monopólica en función del interés público, había estado en control centralizado por parte del Estado. (CEPAL, 1995)

CUADRO 2.4
Avances del sector privado en el sector hídrico latinoamericano

País	Regulación	PdSP	Comentarios
Chile	100%	86%	Ejemplo paradigmático de implementación de un código neoliberal de aguas en 1981
Argentina	88%	62%	Particularmente el caso de la provincia de Mendoza, que posee la mayor extensión de tierras irrigadas para agricultura y la legislación más avanzada en materia de agua
Bolivia	100%	28%	El caso de Cochabamba fue un ejemplo del fracaso violento de las privatizaciones al seguir parcialmente el modelo chileno
Colombia	100%	13%	
Ecuador	25%	25%	
México	19%	19%	Paradigma similar a Chile con la creación de la Ley General de Aguas en 1992, incluyendo instrumentos de mercado similares al modelo chileno
Uruguay	17%	17%	
Honduras	16%	16%	
Brazil	24%	1%	
Peru	100%	0%	
Nicaragua	100%	0%	Considerando crear su propia legislación moderna de aguas, avocada al modelo chileno
Panama	100%	0%	
Paraguay	100%	0%	
Costa Rica	100%	0%	
Venezuela	3%	3%	
El Salvador	0%	0%	Considerando crear su propia legislación moderna de aguas, avocada al modelo chileno
Guatemala	0%	0%	

Fuente: Modificado a partir de Foster (2005) y Bauer (2004)

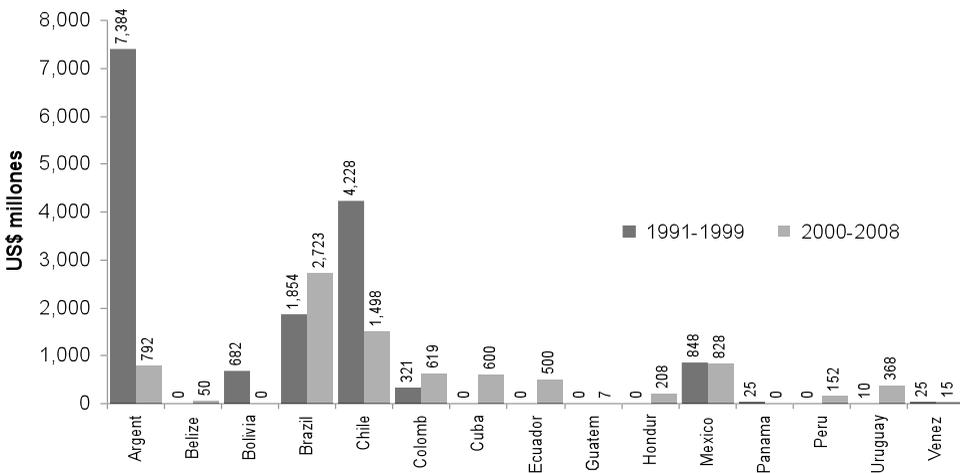
Nota: Los porcentajes se refieren al grado de avance en materia de Regulación y grado de Participación del Sector Privado (PdSP) en materia de agua y saneamiento.

Es importante recordar que, bien vistas las cosas, los ajustes requeridos en la estructura legal e institucional se corresponden con las necesidades específicas del capital para incrementar su órbita de valorización, de tal forma que las reformas y modernizaciones del Estado para acoplar las demandas de participación del sector privado en el sector hídrico pueden ser más variadas de lo que se piensa. En este sentido, según Terence y Jouravlevlas (1997: p. 13), las modalidades en las que puede intervenir el sector privado en áreas de interés público son más que la simple estructura formal de vender los activos del Estado al sector privado (divestiture).

El momento estratégico de transformación de las estructuras en Latinoamérica, para la plataforma de privatización de los servicios públicos de agua, ocurre durante la década de los noventa; aunque los momentos de implementación son distintos para los países y, por tanto, así lo han sido las etapas de desarrollo en el sector de agua potable. Siendo Chile y Argentina, a la par de Colombia y México, las naciones que han evolucionado más en términos de una legislación liberal e incentivos a la inversión privada en el sector hídrico. En este sentido, para la región, son otros los servicios públicos que han atraído más la atención del sector privado, tales como el sector de telefonía y el sector de electricidad. Por tanto, el desarrollo del mercado privado de agua, si bien ha evolucionado considerablemente, se encuentra aún en sus etapas iniciales en Latinoamérica. (CEPAL, 1997: p. 4 y 5)

GRÁFICO 2.3

Latinoamérica: Inversión del sector privado en agua y saneamiento



Fuente: Elaborado a partir de World Development Indicators (2010)

En el caso de Centroamérica, desde el impulso del modelo neoliberal, pocos logros sustanciales ha tenido el esfuerzo privatizador en relación a los demás países latinoamericanos. En el sentido de que desde la década de los noventa a la fecha, y según las cifras del Banco Mundial (2010), el sector privado no ha tenido una participación significativa en el financiamiento productivo de la infraestructura o la adquisición de los derechos para gestión y distribución. Un rasgo común en los países centroamericanos es el hecho de existir un ente centralizado que se encarga de la gestión en materia de agua y saneamiento, en su mayoría al sector urbano, y formas diversas de descentralización en la zona rural; en estos casos, opera una variedad de modalidades de propiedad desde contratistas privados hasta empresas municipales autónomas. (CEPAL, 1997)

Sin embargo, la estrategia común puesta en marcha desde principios de los noventa para establecer el marco adecuado de transformación institucional que estreche los lazos entre sector privado y el sector público es innegable en los países centroamericanos. Según CEPAL (1997) la visión estratégica de la implementación del modelo neoliberal ha tenido como ejes transversales el fomento al crecimiento encabezado por el sector privado y la mejora de la eficiencia de los servicios sociales que, supuestamente, proviene de la mayor presencia del sector privado.

Según CEPAL (1995. p. 16), y como se ha mencionado anteriormente, las técnicas de privatización más comunes consisten en ventas privadas o públicas de acciones, incorporación de inversiones privadas en empresas ya existentes, venta de activos de empresas o del gobierno, reorganización en partes componentes, compra del paquete accionario por la gerencia o el personal, y contratos de arriendo (“lease, affermage”) o manejo (“management”), contratos de construcción-propiedad-operación, pago mediante tasas por uso, y otras modalidades menores.

Estudios recientes del Centro para la Defensa del Consumidor (CDC) de El Salvador dan testimonio respecto del avance de las reformas en la legislación hídrica que impulsan, o abren paso, a la privatización de los servicios de agua potable en Centroamérica. Si bien, CDC (2008 y 2009) coincide con los estudios de CEPAL en el sentido que no se ha avanzado de manera significativa en términos de inversión privada en actividades relacionadas con el agua, no obstante, sí se evidencia un avance constante y perseverante en materia de reformas a las legislaciones nacionales de agua y saneamiento.

Las principales líneas de flexibilización de la ley están contenidas en el tema de las concesiones de los servicios, el trato en igualdad de condiciones para el capital nacional y transnacional (TLC’s), el tema de las tarifas respecto de una valoración adecuada de los servicios. Así mismo, mucho énfasis se ha dado para con los proyectos de ley, referidas a agua y saneamiento, para que involucren los lineamientos de la Organización Mundial del Comercio, respecto de los capítulos que involucran inversión y derechos de propiedad.

Recientemente los países centroamericanos han dado prioridad a un avance cualitativo de sus estrategias integradas para la gestión del recurso hídrico, producto de un “cambio institucional” de la visión estratégica en términos productivos para la región. Las aspiraciones de dicho impulso se han visto reflejadas en varios procesos de carácter político e institucional que involucran al conjunto de países centroamericanos, y que se expresa en un medianamente consenso de objetivos e intereses alrededor de dicha temática.

Dichas sinergias se materializaron en febrero de 2009, cuando se alcanzó un acuerdo entre instituciones regionales y se adoptó formalmente la llamada “Agenda del Agua” para Centroamérica. Dicha agenda, se enmarca en el marco conceptual descrito anteriormente conocido como GIRH, e implicó la construcción conjunta de los instrumentos regionales de política al cristalizarse en un Proyecto de Convenio Centroamericano del Agua (CONVERGIRH), una Estrategia (ECAGIRH) y una Planificación (PACAGIRH). (SICA, 2009: p.9)

El componente más interesante de dicho proyecto lo constituye la ECAGIRH, la cual se funda sobre la retórica del desarrollo sostenible del Informe Brundtland; que a su vez, cimentó la postura de la Agenda 21 en Río de Janeiro sobre el tema hídrico. De igual modo, la estrategia retoma la visión general de los principios de Dublín, de manera muy simple y casi automática sin reparar en una discusión al respecto de su actualidad, pertinencia o implicaciones para la región centroamericana. De hecho, para efectos prácticos, se reconoce que la definición del GIRH está completamente tomada y aceptada de la definición dada por el GWP, que tanta polémica ha levantado en el medio internacional. (SICA, 2009: p. 10)

Si bien los objetivos concretos de la estrategia tienen elementos loables e igualmente ambiciosos; tan amplios y diversos como lo dicta el GIRH, tanto que se hacen difusos y confusos en su aplicación. No obstante, el objetivo No. 5, referido a “Identificar y poner en marcha sistemas, instrumentos y mecanismos económicos y financieros”, tiene un carácter específico y concreto que involucra: 1) el desarrollo y promoción de instrumentos económicos regionales, nacionales y locales que faciliten el uso sostenible del agua; 2) el incentivo para el uso de tecnologías y programas que permitan la gestión, oferta y aprovechamiento sostenible del agua e identificar posibles líneas de inversión; 3) la promoción de la valoración económica, ambiental y social del agua a nivel regional y su aplicación; y finalmente, 4) la promoción del desarrollo y la aplicación de mecanismos financieros para el GIRH. (SICA, 2009: p. 21).

Sin una aplicación consciente y un debate completo e informado que involucre a la ciudadanía, estos objetivos estratégicos, que, en principio pueden ser considerados como razonables y técnicamente útiles para la gestión eficiente y efectiva del recurso, pueden provocar una flexibilización excesiva de los marcos regulatorios, aprovechamientos por omisión y elusión de las normas legales respectivas, profundización del proceso de privatización y abuso del sector privado de los recursos hídricos. Ello como

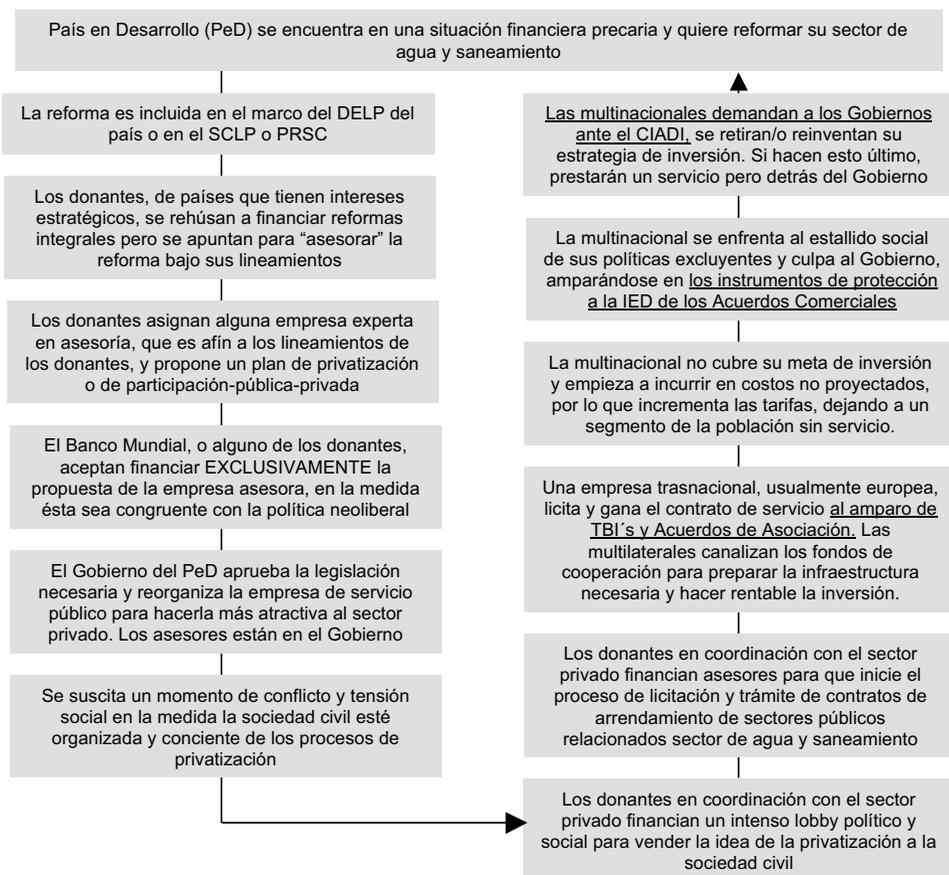
consecuencia del débil entramado institucional, técnico y de infraestructura que vigila aplicación de dichas normativas que, dada su complejidad, requieren un manejo técnico y experimentado, que, de lo contrario puede dar lugar a arbitrariedades y conflictos de interés.

2.2.5. Esquema tradicional de la privatización del sector hídrico

Una vez analizada la privatización en tiempo y espacio, en perspectiva de su lógica y aplicada al contexto del agua, es importante sintetizar, las vías más encubiertas en las que se puede decir, opera la privatización. Varios autores -entre ellos Hall y Lobina (2006), Cann (2009), Bauer (2003), CIEL (2003), Badia, et al (2009) y más locales como Hidalgo (2009) y Coronado (2009)- han hablado en el pasado de un vínculo claro entre las políticas de “desarrollo” de las organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el BID y la política de privatización del sector del agua en los países latinoamericanos y centroamericanos. Para el caso, el CIEL (2003; p. 1) ubicó esta relación en medio de una compleja de estructuras que vinculan los TBI’s, el AGCS y las políticas de las multilaterales; en concreto, el punto esencial radica en las obligaciones determinadas a las que se someten las naciones al suscribir marcos neoliberales de apertura comercial, privatización y supresión progresiva de la labor rectora del Estado en el desarrollo. De éste modo, el esquema de privatización, caballito de batalla del período de auge del paradigma neoliberal, fue pensado como un marco homogéneo y, virtualmente, aplicable a cualquier caso de política económica.

Las implicaciones y responsabilidades, que tuvieron los multilaterales consistieron en una política deliberada sobre la premisa de la privatización aplicada a los servicios públicos, especialmente el agua. Según el CIEL (2003; p. 2), instituciones financieras internacionales que otorgan préstamos para el desarrollo –de infraestructura, inversión social o productiva- principalmente el Banco Mundial, el BID y el FMI, tuvieron una línea deliberada de otorgar apoyo financiero en la medida se cumplían ciertos requisitos de desempeño, entre los cuales sobresalen, aquellos referidos a la mayor apertura hacia la privatización de servicios básicos, y esenciales, como agua y saneamiento. Ahora bien, es importante señalar que -como muchos procesos que ocurren a la sombra del globalismo- el caso de la condicionalidad, que se ha mencionado anteriormente está encubierto tras un velo de imparcialidad por parte de las multilaterales. El velo existe en la medida que se aduce que los países no son “obligados” a suscribir sus compromisos de préstamo, no obstante, existe en dichas palabras una clara contradicción entre lo que dice y lo que hace, en tanto existen una cantidad amplia de casos en los que se puede evidenciar una clara política de intromisión de los multilaterales en la política de desarrollo interna de los países. (Cann, 2009; p. 60).

GRÁFICO 2.4 Tipología del proceso de privatización de agua



Fuente: Modificado a partir de Cann (2009; p. 73)

Notas: DELP: Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza; SCLP: Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, préstamos del FMI condicionados; PRSC: Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza, Crédito del Banco Mundial condicionados.

El esquema anterior propuesto por Cann (2009) para ilustrar la tipología de la privatización es interesante y muy valioso pues nos pone en perspectiva -a grosso modo- de los procesos que intervienen en la privatización de los servicios de agua y saneamiento. Es importante recalcar la participación de las multilaterales de crédito, junto con los cooperantes, y el esquema de apertura comercial irrestricto propuesto en el marco del globalismo.

2.2.5.1. ¿El fracaso de la estrategia de privatización del agua?

Pese a la efervescencia que tuvo el dogma neoliberal y el ciego optimismo del globalismo, la evolución de la estrategia de privatización del sector hídrico a escala regional

y mundial fue desgastándose progresivamente desde su triunfal primera arremetida en la década de los noventa. Al tiempo que los empresarios del agua, encargados de suplir las necesidades hídricas básicas de la población más pobre, fracasaban en cubrir costos e inversiones y se veían en la penosa situación de actuar de acuerdo con la lógica de mercado (i.e. subir tarifas), se volvía cada vez más evidente que, tal y como se había advertido por el propio autor del popular “Consenso de Washington”, John Williamson, no siempre el interés privado resulta superior a la administración pública. Especialmente, donde el manejo se vuelve en extremo complejo y supera a la simple regulación –como es el caso del servicio de agua-, en la opinión expresa del autor, “... es preferible la propiedad pública a la empresa privada. Pero, claro, dicha posición no es típica de Washington”²⁶ Las reservas de Williamson en ese momento –sobre la supuesta superioridad de la iniciativa privada-, resultan hoy, parte de una amarga experiencia y una evidencia empírica contundente (Hall y Lobina, 2005; p. 5) que nos hace ver lo que ocurre cuando se confunde la teoría con la ideología, y la globalización con el globalismo, o bien, se confunde el Consenso de Washington con un recetario de política económica y, peor aún, con un plan de desarrollo económico.

Varios autores, entre los que figuran personajes de la derecha convencional como Naím (1999) y Stiglitz (2002), detectaron un agotamiento del ímpetu neoliberal -y del paso del consenso a la confusión por parte de la bandada de intelectuales orgánicos al mismo- a principios del nuevo milenio. Dicha situación también comenzó a ser cada vez más evidente en las estrategias privatizadoras de las multinacionales del agua; para el caso, Badía et al (2009; p. 82), indica que pese a los ingentes esfuerzos de las multinacionales durante la década de los noventa, por ubicarse globalmente para desplegar sus inversiones, algo comienza a ocurrir a partir del año 2000. Ese algo fue el descenso paulatino de las inversiones del sector privado en agua y saneamiento, especialmente en Latinoamérica. Según Hall (2003; p. 2), para el año 2003, SUEZ, una de las transnacionales líderes en el negocio del agua, había iniciado un proceso de revisión de contratos y deudas, reduciendo alrededor de un tercio de su inversión mundial en el sector de servicios relacionados con agua. Dicho proceso fue el resultado de una serie de problemas financieros y políticos que enfrentaron a SUEZ con su mercado y la sociedad civil en varios puntos importantes en los que había desplegado sus inversiones; incluidas Argentina, Manila y Estados Unidos.

26 *“Under certain circumstances, such as where marginal costs are less than average costs (for example, in public transport) or in the presence of environmental spillovers too complex to be easily compensated by regulation (for example, in the case of water supply), I continue to believe public ownership to be preferable to private enterprise. But this view is not typical of Washington.”* En Williamson, John. “What Washington Means by Policy Reform” 1990 y 2002.

CUADRO 2.5
Principales contratos de SUEZ Environment en países
subdesarrollados al 2010

País	Subsidiaria	Localidad servida	Período contrato	Estado de contrato
Morocco	LYDEC	Casablanca	(1997-)	Activo
Algeria	SEAAL	Algiers	(2006-	Activo
Jordan	LEMA	Amman	(1999-2006)	Terminado
RSA	JOWAM	Johannesburg	(2001-2005)	Terminado
	WSSA	Queenstown	(1992-2006)	Terminado
	Amanz'abantu	Eastern Cape Prov	(1997-2001)	Terminado
	Metsico	Northern Province	(1997-2001)	Terminado
Argentina	Aguas Argentinas	Buenos Aires	(1992-2006)	Terminado
	Aguas Cordobesas	Córdoba	(1997-2006)	Terminado
	APSF	Santa Fe Prov.	(1995-2006)	Terminado
Bolivia	Aguas del Illimani	La Paz	(1997-2006)	Terminado
Brazil	Aguas do Amazonas	Manaus	(2000-2006)	Terminado
	Aguas de Limeira	Limeira	(1995-2006)	Terminado
México	Aguakan	Cancún	(2002-)	Activo
Indonesia	PALYJA	Jakarta	(1998-)	Activo
Philippines	Maynilad	Manilla	(1997-2002)	Terminado
China	Macao Water	Macao	(1985 -)	Activo

Fuente: Modificado a partir de Labre, Jacques. SUEZ (2010)

Pero las derrotas de las trasnacionales del agua en el mundo, lejos de constituir fallos aislados o de reducirse en los siguientes años, empezaron a volverse más acentuadas y las dificultades a las que se enfrentaron en un principio empezaron a ser síntomas crónicos de un problema de base, como lo previó Williamson, el sector privado no está preparado para asumir absolutamente la extensa complejidad de los sistemas de distribución de agua, y en esa medida se ha enfrentado a dos impases esenciales, a saber: la oposición pública y la incapacidad de generar una alta tasa de ganancia que sea compatible con el interés social (Lobina y Hall, 2007; p. 3).

En el año de 2006, el año del controversial Foro Mundial del Agua en México -en el que se libró la última batalla por promover descaradamente la mayor participación del sector privado en el sector hídrico- también se presentaron visiones alternativas del proceso de privatización. Especialmente, cabe reconocer los aportes de la Unidad de Investigación Internacional sobre los Servicios Públicos (PSIRU, por sus siglas en inglés), a la hora de quitar una parte del velo globalista alrededor de la privatización de los servicios públicos. En el documento titulado: "Espejismo en el agua: El fracaso de las inversiones privadas en servicios de agua de países en desarrollo" (2006), Hall y

Lobina, evidencian²⁷ que los procesos de privatización en el mundo no han generado mayores beneficios sociales, o bien, alcances significativos hacia la consecución de los ODM. Además, argumentan que se desmiente un mito alrededor del proceso de privatización: "...la idea de que el financiamiento privado jugará un papel importante en la realización de los ODM en el campo del agua y alcantarillado. Por lo contrario, no lo ha hecho hasta ahora, y es poco probable que lo haga en el futuro." (Ibídem; p. 43)

En consecuencia, la retirada de SUEZ de los países latinoamericanos no fue la única durante la primera década del siglo XXI, por el contrario, fue el caso icónico de una tendencia más grande que involucró a un gran porcentaje de las trasnacionales del agua. Después de un despliegue geoestratégico importante a lo largo del continente, una cantidad considerable de empresas europeas abandonaron las inversiones que habían previsto, y en medio de disputas más o menos violentas²⁸, dio inicio la llamada "retirada de las trasnacionales del agua".

CUADRO 2.6
Multinacionales del agua que ya no están presentes en
Latinoamérica al 2007

Multinacional	Casa Matriz	Contratos vendidos o terminados	
		País	Ciudad
Suez	Francia	Argentina	Buenos Aires
		Argentina	Santa Fe
		Brazil	Limeira
		Bolivia	La Paz / El Alto
		Puerto Rico	
SAUR	Francia	Venezuela	Hidrolara
		Argentina	Mendoza
Thames Water	Reino Unido	Chile	Essbio, Essel
Anglian Water	Reino Unido	Chile	Essval
Aguas de Bilbao	España	Argentina	AGBA
		Uruguay	Aguas de la Costa
Azurix	EUA	Argentina	OSBA
		Argentina	Mendoza
Aguas do Portugal	Portugal	Brazil	Prolagos

Fuente: Modificado a partir de Lobina y Hall (2007; p. 6)

27 Las conclusiones de los autores se concentran en los siguientes puntos: 1) La mayoría de los contratos privados, en especial los de arrendamiento y gestión, no contemplan ninguna intención de invertir por parte de la empresa privada para extender el servicio a viviendas que no tengan conexión con la red: 2) Los contratos de concesión sí contemplan inversiones de empresas privadas para extender la red, pero los compromisos que se acuerdan al firmarse estos contratos suelen estar sujetos a revisión, abandonados u omitidos 3) En la mayoría de los contratos de privatización, el financiamiento público y/o las garantías por parte de los gobiernos o los bancos de desarrollo tienen una importancia primordial para lograr que se hagan inversiones reales, sobre todo en lo que se refiere a la conexión de viviendas pobres con la red de suministro; 4) Las empresas privadas de agua no aportan nuevos fondos ni fuentes de financiamiento para las inversiones: dependen fuertemente de las mismas fuentes de las que dispone el sector público. (Ibídem)

28 <http://www.worldbank.org/icsid/cases/pending.htm>

Según de Lobina y Hall (2007; p. 6 y 10), el legado de dicha retirada ha traído, en muchos casos, el retorno del sector público –esto es, el Estado- al control y administración de los servicios de agua potable y saneamiento. Que -mal que bien- ha regresado a condiciones de gobierno de las empresas de servicios, 1990, previa a la privatización; como es el caso de Argentina, y una reestructuración de responsabilidades y de intereses a favor del control del Gobierno central junto con las comunidades y los sindicatos, como es el caso de Bolivia, Uruguay y Venezuela. En el caso de Chile y Brasil el sector privado sigue jugando un rol importante.

Las distintas modalidades y tendencias del período post-privatización, han dejado lugar una serie de preguntas e inquietudes acerca de los planes de reconversión y reformulación estratégica de las trasnacionales del agua. ¿Es el fin de la privatización del agua? ¿La retirada y derrota de las trasnacionales del agua? Quizá la respuesta comience por la pregunta, al no confundir “retirada” con “derrota”. Si bien es cierto que una cantidad considerable de empresas vieron esfumarse el sueño globalista de un triunfante sector privado apropiándose del agua del tercer mundo, el gobierno corporativo aún tiene intereses poderosos en sus países de origen. Así mismo, el fallido experimento latinoamericano, no representó la norma en las inversiones de Europa y EUA, donde las trasnacionales del agua aún mantienen una presencia dominante; así mismo, en Asia y África. (Hall y Lobina, 2010) Adicional a lo anterior, es la aparente reconfiguración del poder accionario de varias de las principales trasnacionales del agua: SUEZ y Aguas de Barcelona; en tanto SUEZ ha pasado a convertirse en dueño mayoritario de AgBar y se perfila como dominante en el mercado latinoamericano.

Si bien los términos generales de la primera estrategia quedan un poco desgastados en la nueva reconfiguración del poder accionario y presencia comercial – en la que, el agua era apropiada por entes privados con la mera figura de la privatización- como bien lo concluye Hall (2003), para las trasnacionales y los pueblos, este “ya no será el mismo negocio”. La estrategia tanto interna como externa de las trasnacionales del agua ha cambiado, y al interior se está buscando una reconversión en términos de proyectos y recuperación de costos a favor de una proyección más precavida, de corto plazo y atada a contratos tipo BOT²⁹; claramente, ello se reflejará en los requerimientos de seguridad exigidas por las trasnacionales a la hora de embarcarse en un proyecto de IED en los países latinoamericanos. (Ibídem).

El tema de la IED es un aspecto relevante para esta estrategia, en tanto, los países latinoamericanos que, desde la reestructuración general de los noventa, han estado necesitados de inyección constante de fondos de inversión extranjera para lograr

29 “Los contratos BOT, Build, Operate and Transfer, son una forma moderna de conjugar recursos públicos y privados para viabilizar obras públicas de envergadura. Funcionan como un esquema de concesión de una obra en un agente privado, que financia la construcción y puesta en marcha y obtiene a cambio el derecho a explotarla por un largo plazo, cobrando a los usuarios determinadas tarifas concordadas en el contrato de concesión, y devolviendo al término de ese período el bien a la plena propiedad y gestión del Estado.” Tomado de: http://www.offnews.info/downloads/contratos_bot.pdf

metas realistas de crecimiento (BID, 2008), han visto una desinversión importante de fondos con la retirada de las transnacionales; y a ello se le agrega las posibles pérdidas por arbitraje internacional. (Lobina y Hall, 2007; p. 13 y 14) En términos generales, el ambiente adverso del crecimiento y la exigencia de marcos más agresivos y pragmáticos de inserción a la economía mundial abogan por refuncionalizar las estrategias de atracción de la IED. Tomado de la experiencia de los países de reciente industrialización –como Corea o China-, según Devlin y Mogallinsky (2009; p. 114 y 115), la forma de alianzas público-privadas se convierte, actualmente, en un baluarte fundamental en la consecución del ansiado desarrollo aunado a la globalización, en términos práctico-realistas de un mundo que se vuelve cada vez más desigual y competitivo.

GRÁFICO 2.5
Resumen de las principales responsabilidades que pueden tener los sectores público y privado en la administración y control de los servicios de agua y saneamiento

	Propiedad de los activos	Financiamiento	Dirección y Administración	Ejecución de obras	Operación y Mantenimiento	Riesgo Comercial
Apoyo a la gestión						
Operación y Mantenimiento						
Concesión						
BOT						

	Responsabilidad mixta
	Responsabilidad del sector público
	Responsabilidad del sector privado

Fuente: Tomado de BAL-ONDEO (Peñoles-SUEZ Environnement) (2007)

Las transnacionales del agua, así como las multilaterales de desarrollo, también han encontrado en esta nueva forma de participación del sector privado -las alianzas público-privadas- una importante refuncionalización de la estrategia de privatización del agua. Dichas estrategias son novedosas en relación a la primera estrategia de los noventa, pero, habría que decir, ya tienen una considerable trayectoria en la economía en general, y, así mismo, para el sector hídrico³⁰. Sin embargo, actualmente se presentan como una nueva y ventajosa forma de insertar al sector privado en la obtención

30 Véase BAL-ONDEO (Peñoles-SUEZ Environnement) (2007)

de beneficios, sin los costos y perjuicios asociados a la privatización convencional del agua. Estas alianzas son ampliamente más ventajosas que la simple forma de privatización, en tanto que, permiten al sector privado desplegar una estrategia de control, no del recurso concreto en sí, sino más bien, sobre los procesos necesarios con la distribución y comercialización del agua; el gobierno en este caso no se da expresamente sobre el agua, sino, concesión sobre la forma de acceso. Y el gobierno al acceso al agua se vuelve una problemática para la sociedad en general, en tanto que, el despliegue de la infraestructura y la tecnología involucradas en el acceso a agua limpia y el saneamiento, se vuelve producto del interés privado, y no del interés público. Existe, claramente, una disociación entre el beneficio relacionado con el manejar una empresa de servicios de agua y saneamiento, y la responsabilidad asociada con el proveer un servicio inaccesible en términos económicos, deficiente y/o de baja calidad.

2.3 El agua como un derecho humano

2.3.1 Una breve reflexión teórica al debate del valor de uso y valor de cambio, en el marco del Derecho Humano al Agua.

¿Cuándo podemos considerar al agua como un verdadero derecho humano, y no como una mercancía? (y viceversa) ¿Cómo se establece el concepto de un derecho de dicha naturaleza, que sea capaz de excluir uno al otro? Las diferencias de enfoque surgen de una concepción distinta de lo que representa el agua para la humanidad, se podría decir que la misma radica en una diferencia sutil pero no falta de relevancia, y de trascendencia a veces insospechada para los proponentes y detractores de los distintos paradigmas del agua.

Los defensores de la concepción del derecho humano al agua consideran, entre ellos Barlow (2009: p. 116) y Barlow y Clarke (2004: p. 134), que la diferencia esencial a la hora de considerar al agua como un derecho (fundamental) o una mercancía radica en la consideración de la función que desempeña el agua para las sociedad humana. Siguiendo con lo anterior, ¿qué representa el agua para los seres vivos? ¿Una necesidad o un derecho? Según estos autores (Ibíd.: 2009 y 2004), la diferencia de enfoques no es puramente de carácter “semántico”; la diferencia de clasificación, por tanto, del entendimiento del agua, ya sea como una necesidad básica o un derecho fundamental, establece el marco lógico que soporta el entramado de la discusión y da la sustancia al enfrentamiento de enfoques.

Desde el punto de vista de la sobrevivencia, el agua, sí representa una necesidad básica fundamental para los seres humanos, y para la vida misma. Si el sentido común nos lleva a sostener que, sin agua, no es posible vivir -ipso facto- existe, por tanto, un imperativo categórico que llama al entendimiento básico de dicha noción sin lugar a discusiones. No obstante, el carácter mercantil de las cosas, precisamente, inicia con el reconocimiento de las necesidades en la sociedad, se vale del “sentido común” para establecer una lógica a la sociedad, aunque, ésta sea propia del capital.

Los seres humanos necesitan una diversidad de satisfactores para poder existir, y, desde el principio de la historia, han entrado en relaciones sociales para satisfacer las necesidades propias y las de otros, si éstas logran satisfacer las primeras al tiempo que se satisfacen las segundas. Ya desde los autores clásicos de la economía³¹, se entiende que el producto del trabajo humano, concebido y expresado por su utilidad, representa un valor de uso para satisfacer una necesidad. Cuando dicho valor de uso media la relación social con otros seres humanos, se dice que ha iniciado un proceso mercantil. El valor de uso expresa un valor de cambio, y por tanto, un precio determinado por el valor³² intrínseco al objeto, y, así mismo, por las fuerzas de la oferta y la demanda.

En principio, los seres humanos intercambian el producto de su propio trabajo, buscando un satisfactor asociado con una necesidad propia que se expresa en otro objeto producido en alguna otra parte y por algún otro individuo que está en la misma o similar situación. Pero, al generalizarse la forma mercantil de intercambio, y evolucionar las relaciones sociales de producción asociadas a ésta -hasta convertirse en dominantes- surge entonces la noción de capitalismo. En el capitalismo, a diferencia de las formas de producción que le precedieron, la mercancía es un medio para satisfacer una necesidad poco asociada al valor de uso. En esta nueva forma de producción, los valores de uso son el medio para conseguir el beneficio privado. Y el beneficio poco, o nada, tiene que ver con las necesidades de las personas, o el beneficio colectivo; en la nueva forma de producción los trabajadores no son ya dueños del producto de su trabajo, se encuentran apiñados en una producción social, pero excluidos de la distribución y consecuente apropiación de la ganancia, o bien, el producto de su trabajo.

Si bien, en un principio, la mercancía pudo haber representado las necesidades de los individuos que las producían, en el nuevo sistema las mercancías son la excusa para obtener la recompensa de la venta de éstas. Ya que, en esencia como lo menciona Marx³³ dicho proceso encubre una contradicción lo suficientemente sutil como para pasar desapercibida: las mercancías, para ser consumidas (primero deben ser producidas, luego puestas a circular en el mercado) deben ser vendidas y, consecuentemente, compradas. Previamente, la producción mercantil simple permitía que los productores de mercancías intercambiaran el producto de su trabajo por otras mercancías, pero al complejizarse dichas relaciones en el capitalismo, las mercancías generalmente se intercambian por dinero³⁴. El dinero compra mercancías, pero antes, es necesario po-

31 Por su puesto nos referimos a Adam Smith y David Ricardo. Y los que les sobrepasaron, como Carlos Marx.

32 Nótese que en este caso estamos haciendo referencia a la teoría del valor-trabajo expresada por A. Smith y retomada por Carlos Marx, cuando establece que el valor de un objeto depende del (tiempo de) trabajo (social abstracto) incorporado a éste.

33 Nótese por favor que nos basamos en el marco categórico marxista para realizar el presente análisis, sobre varias de sus obras principales. De las cuáles, podemos mencionar: "Teorías de la plusvalía" y "El Capital."

34 Es de notar para efectos de discusión que si bien el dinero es una forma particular de mercancía que, eventualmente se transforma en la forma equivalencial del valor de cambio y uso del resto de mercancías, dicha explicación no forma parte del trabajo de ésta investigación, por lo que, se obviará la profundidad de la misma y se expondrán elementos explicativos únicamente.

seerlo. Sin dinero para comprar mercancías, la contradicción sutil del inicio, entra con toda la cruda fuerza de una cruel obviedad: quién no tenga dinero, no puede comprar mercancías y, por tanto, no puede satisfacer necesidad alguna.

La esencia del debate radica en estos puntos claves, si bien el agua puede ser considerada una necesidad humana básica y fundamental, una vez sujeta a las reglas irrestrictas del mercado, dicho recurso se desempeñará como lo haría cualquier otra mercancía. Porque, es cierto que una mercancía es capaz de satisfacer necesidades, pero, para poder hacerlo en las formas mercantiles de intercambio, debe hacerlo por un precio.

Adicional a esto, habría que preguntarse, con razón, ¿cómo se le puede poner una etiqueta de precio al agua, como si se tratase de cualquier otra mercancía? ¿Quién la produjo? ¿Es producto del trabajo humano? Sabemos que el agua no es producto del trabajo humano, lo que se paga, en todo caso, es el trabajo humano invertido para poder hacer disponible y apto el recurso a las personas, y a los distintos usos productivos. Veraza (2007: p. 15) llama a estos procesos, “procedimientos hidroútiles”. Es decir, el hecho de extraer el agua, de purificarla, desalinizarla y/o embotellarla, que le añade valor al agua; que, obviamente, implica costos. Existe un amplio y estimulante debate a este respecto -como podría introducirse la reflexión de rentas de la tierra, recursos naturales y materias primas- del cual no hay un consenso final; y para los usos que nos ocupan consideraremos que el agua, en sí, no es producto del trabajo humano. Incluso, el debate sobre las perspectivas de la valorización del agua puede remitirse desde éste punto hasta el capítulo anterior donde se presentó la posición contraria a la teoría del valor-trabajo.³⁵

Como se mencionó anteriormente, en el capitalismo, la fuerza motriz de la producción de mercancías no constituye, esencialmente, la satisfacción de necesidades humanas; mas bien, son las necesidades lo que impulsa a las personas a comprar las mercancías que el sistema capitalista pone a su disposición. Pero si un capital decide satisfacer dichas necesidades lo hará, en tanto requiere hacerlo para poder vender mercancías y obtener ganancia, no porque de su corazón nazca hacerlo (por mitificada que se encuentre la figura del empresario moderno³⁶).

Por lo que, si un ente privado dispone de dicha producción, y se apropia (indebidamente como se expresó anteriormente), de la distribución y comercialización de mercancías tan sensibles como el agua, entonces la satisfacción de necesidades humanas se vuelve posible si (y sólo si), en contraparte, las personas disponen de los medios

35 Si bien es un tema de muchas implicaciones de carácter teórico-prácticas, lamentablemente dicha polémica no constituye la medula central de éste trabajo, por tanto, no se ahondará más sobre ésta cuestión.

36 Nótese que se ha obviado la aclaración de género; dicha excepción no se ha hecho de manera fortuita ya que, en principio, la mitificación de la figura del empresario exitoso en nuestra sociedad es abanderada no sólo por la figura del capitalista *per se*, sino por la figura (auto-reforzada) del empresario-hombre.

para pagar, o bien, el Gobierno introduzca las condiciones que hagan lo anterior un hecho más equitativo.

2.3.2 El Derecho Humano al Agua en el discurso de la sociedad civil

Pero, retomando la pregunta de interés: ¿Qué sucede cuando el agua se vuelve una mercancía? ¿Qué ocurre si las personas no son capaces de adquirir esta mercancía que el capitalismo pone a la venta? La respuesta de los pueblos, generalmente, es la absoluta resistencia. Resistir y luchar por un acceso justo y de calidad al agua. Dichos esfuerzos, esparcidos por todo el mundo, han encontrado una expresión común mediante los movimientos sociales y ciudadanos identificados por la justicia del agua. Barlow (2009: p. 107) habla de una suerte de cristalización de dichos esfuerzos en un movimiento coordinado, a nivel internacional, que abanderó el eslogan: “agua para todos/as”. Éste movimiento, en franca oposición a la concepción del agua como una mercancía, ha asumido la concepción de la gestión pública del agua con participación y control social. La concepción primigenia del enfoque surge a partir de una conciencia organizada, pero habría que decir, desde la postura de los consumidores y la defensa de los derechos de dichos consumidores. (Langford y Khalfan, 2006: p. 30)

La respuesta rebelde de la ciudadanía, no sólo parte de la resistencia de los planes privatizadores, sino, de igual modo, de los fracasos en dicha política para establecer avances significativos respecto del objetivo de permitir una mayor inclusión del mercado en sectores relativos al agua y el saneamiento. (Badia, et al, 2009: p. 84) Por lo tanto, los esfuerzos de los movimientos sociales han tendido a enfocarse hacia la búsqueda y el logro del acceso universal al agua, mediante un modelo de gestión pública con participación y control social. (Declòs y Ayats, 2009: p. 140)

Esta concepción de lo que debería ser la gobernanza del agua tiene implicaciones políticas de suma trascendencia. La exigencia de universalizar el acceso ha comenzado a introducirse con mayor fuerza en la escena global, donde las instituciones financieras internacionales, transnacionales y los gobiernos negocian el futuro del agua en los llamados “legítimos” Foros Mundiales del Agua (FMA). Como se abordó en el capítulo previo, hasta el año 2000 los FMA, aún cuando blandían una bandera de “consulta y consenso”, no integraban en absoluto a los representantes de la sociedad civil, y, consecuentemente, no permitían una verdadera discusión o entendimientos verdaderamente basados en el consenso. En este sentido, el surgimiento de los Foros Sociales del Agua, eventos paralelos y alternativos a los FMA, han servido de base para gestar el contra-discurso de los Foros “oficiales” a escala mundial, regional y local. (Ibidem: p. 145)

CUADRO 2.7 **Foros Mundiales Alternativos que promueven el derecho humano al agua.**

(Sin considerar observaciones y/o resoluciones de las Naciones Unidas)

Año	Encuentro
2002	V Foro Mundial Alternativo del Agua en Florencia (FAME)
2003	Acciones en el Foro Mundial del Agua (Kioto)
2004	Foro Social Mundial (Mumbai)
2005	Foro Social Mundial (P. Alegre) y II Foro Mundial Alternativo del Agua (Enebro)
2006	Foro Social Mundial (Caracas), Foro Internacional en Defensa del Agua y la Vida (México) -FIDA- Cumbre de MS en el IV FMA, Enlazando Alternativas 2 - Cumbre Social de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (Coincidiendo con la cumbre de jefes de Estado de la UE-ALC)
2007	Foro Social Mundial - Nairobi y Asamblea Mundial del Agua de ciudadanos y cargos electos - Bruselas
2008	Foro Social Europeo - Lanzamiento de la Red Europea por el Agua Pública

Fuente: Tomado de Declòs y Ayats (2009)

Según Declòs y Ayats (2009: p. 145) la presencia de las redes sociales que representan la lucha por el derecho humano al agua se inicia principalmente en el segundo FMA (Haya, 2000) y con una acción más organizada y de carácter estratégico en el tercer FMA (Kyoto, 2003). Dichos esfuerzos de presión por acto de presencia se lograron gracias a la movilización de iniciativas sociales que, en un principio dispersas en el mundo, lograron articularse en dichos encuentros al reconocer que los problemas que afectan a una comunidad particular, son esencialmente los mismos problemas que afectan al resto del mundo.

Siguiendo con lo anterior, y como lo expresa el cuadro elaborado por Declòs y Ayats en su artículo "La gestión pública con participación y control social: hacia el derecho humano al agua" (2009), los encuentros mundiales alternativos que rescatan la temática del derecho al agua como eje central, comienzan en el año de 2002 con el FAME de Florencia, en donde, se acuerda "promover el Derecho al 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". En el año 2006, paralelo al IV FMA en México, se desarrolló en el FIDA, el cual demandaba 1) la abolición del controvertido Centro Internacional de arreglo Diferencia relativas a Inversiones (CIADI, entidad del Banco

Mundial) y se pidió llevar a tribunal compensatorio a las industrias y comercios reparar los daños ambientales y humanos causados sobre esta línea, 2) se denunció la forma de asociaciones público privadas, como una forma encubierta de privatización de los servicios de agua potable y saneamiento. (Ibídem)

Si bien la mayoría de esfuerzos en defensa del derecho humano al agua han proveni-
do de la representación ciudadana institucional no oficial, es decir, de los movimientos
sociales, la presencia y lucha activa que dichos grupos han sostenido, y la presión que
han ejercido, aunado al fracaso del proyecto privatizador, ha tenido cierto eco en
los organismos internacionales, especialmente, la Organización de Naciones Unidas
(ONU). El terreno en Naciones Unidas, si bien pantanoso por los diversos sectores que
hacen lobby en sus salas, sí ha resultado fértil para el movimiento social, ya que la fun-
ción de la ONU en materia de derechos humanos está sustentado en la carta magna
de fundación³⁷, y, de forma más concreta, en lo que respecta a la funciones del Co-
mité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁸ (OACDH, por sus siglas inglés).

2.3.3. El Derecho Humano al Agua en el discurso oficial

A partir del accionar -por presión si se quiere- del Pacto Internacional de Derechos
Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), convenido entre la ONU y los Estados
partes (1976), se han encaminado las acciones para reconocer y promover el De-
recho Humano al Agua. No obstante, el camino no ha sido sencillo porque, como
lo menciona Langford y Khalfan (2006), en el PIDESC no aparece explícitamente la
palabra “agua”, como un derecho expresamente reconocido. Pero, existe, en varios
de sus artículos fundamentales, la noción del derecho al acceso al agua potable y
saneamiento, en tanto, elementos sustanciales y básicos para alcanzar “un nivel de
vida adecuado”. Para el caso, el artículo 11 se dicta que se debe reconocer “(...) el
derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso ali-
mentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones
de existencia.” Así mismo, en el artículo 12, se escribe que las partes responsables
“(...) reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de
salud física y mental”. (PNUD y OHCHR; 2004, p. 18)

El mismo OACDH (2003), en su Observación general N° 15 de Noviembre del 2002³⁹,
el tercer literal de la parte introductoria, hace referencia al artículo 11 del PIDESC,
donde se enuncia el contenido de un nivel de vida adecuado, esto es, “incluso ali-
mentación, vestido y vivienda”. En este sentido, y según la interpretación de Langford
y Khalfan (2006), se reconoce que “el uso de la palabra incluso, justifica la interpre-
tación del Comité (OACDH) de que el Pacto (PIDESC) incluye derechos comparables”.

37 <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>

38 <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/cescr/>

39 http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf

Por lo que, “indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva.⁴⁰” Y por lo mismo se recalca en dicha observación, 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.” (OACDH; 2003; p. 2)

Si bien la Observación general de Noviembre del 2002 es un paso interesante y decisivo, tal y como lo menciona Spiller (2010; p. 3), no significa que sea el primer paso hacia el reconocimiento del agua como un derecho. A este respecto se pueden mencionar una serie de tratados, convenciones y acuerdos internacionales. Para el caso, mencionamos algunos de ellos : el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; el apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño; los artículos 20, 26, 29 y 46 del Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, de 1949; los artículos 85, 89 y 127 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 1949; los artículos 54 y 55 del Protocolo adicional I, de 1977; los artículos 5 y 14 del Protocolo adicional II, de 1977; y el preámbulo de la Declaración de Mar del Plata de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua. (OACDH; 2003; p. 2).

Con todo, aún no se ha establecido una legislación de carácter vinculante para con los Estados, pero se ha encaminado un esfuerzo interesante en los últimos años para establecer la necesidad del agua como un derecho humano. Consecuentemente, en marzo de 2008 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU nombró a Catarina de Albuquerque como la primera experta independiente, encargada de clarificar las obligaciones en materia de derechos humanos relativos al agua y el saneamiento.⁴¹

El hecho político de mayor trascendencia a la fecha, en materia del agua como derecho humano, ocurrió el 28 de Julio de 2010 en la propia sala de la Asamblea General de la ONU. En la 64 sesión plenaria, y con 122 votos a favor y 41 abstenciones, se adopta la resolución en la cual se reconoce “el acceso al agua potable y el saneamiento como un derecho humano”⁴². La resolución, introducida al pleno por el representante del Estado Plurinacional de Bolivia fue suscrita por los respectivos delegados de Antigua y Barbuda, Bahrain, Bangladesh, Benin, Burundi, la Republica Centroafricana, el Congo, Cuba, Dominica, la Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Fiji, Georgia, Haití, Madagascar, Isla Mauricio, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, San Vicente y las Granadinas, Samoa, Santa Lucia, Arabia Saudita, Seychelles, Islas Solomon, Sri Lanka, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, la Republica Bolivariana de Venezuela y Yemen.

Dicho documento, se basa sobre la “profunda preocupación que 884 millones de personas carecen de acceso al agua potable y más de 2.600 millones de personas no

40 Énfasis y paréntesis son nuestros.

41 http://www2.ohchr.org/english/issues/water/ixpert/Ind_expert_DeAlbuquerque.htm

42 <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm>

tienen acceso al saneamiento básico, y porque cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento (...)” (ONU, 2010; p. 3) Presentando la moción al pleno, el H. Embajador Pablo Solon del Estado Plurinacional de Bolivia, recalcó la importancia del agua para la vida, al referir que “La pérdida de un 20% de agua del cuerpo puede causar la muerte. Es posible sobrevivir varias semanas sin alimento pero no es posible sobrevivir más de algunos días sin agua.” En este sentido, llama a la atención que “(...) los derechos humanos no nacieron como conceptos totalmente desarrollados, son fruto de una construcción dada por la realidad y la experiencia.” Y continúa “(...) no es suficiente exhortar a los Estados a que cumplan con sus obligaciones de derechos humanos relativas al acceso al agua potable y al saneamiento. Es necesario convocar a los Estados a promover y proteger el derecho humano al agua potable y al saneamiento.”

El voto de dicha resolución prácticamente dividió al mundo respecto de su posición de considerar al agua un derecho humano. De las 41 abstenciones del voto, la mayoría correspondió a países desarrollados económicamente, tales como: Estados Unidos, Inglaterra, Australia, Austria, Canadá, Grecia, Suecia, Japón, Israel, Corea del Sur, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca e Irlanda. No obstante, y como lo menciona Spiller (2010), la división no corresponde, necesariamente, a una postura en contra del derecho humano en sí. En cambio, como es el caso de países pobres de África que se abstuvieron, ello refleja una reserva respecto de las obligaciones e implicaciones concretas que están explícitas en el reconocimiento de dicho derecho, y que, tendrían consecuencias en su aplicación. Ya que, como lo explicita Langford y Khalfan (2006; p. 38), “una cosa es reconocer el derecho humano al agua, y otra es definir qué significa.”

2.3.4. Los contenidos del Derecho Humano al Agua, sobre la base de la Observación general N° 15 (la Observación) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y culturales de la Organización de las Naciones Unidas

El fundamento legal del derecho al agua descansa fundamentalmente, como se ha mencionado anteriormente, en los lineamientos del PIDESC, esencialmente los artículos 11 y 12, así mismo las consideraciones de los diversos acuerdos y convenciones de carácter internacional. Sobre la base de la concepción del agua como un bien necesario para lograr un nivel de vida adecuado, se establece de manera concreta 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.” (OACDH; 2003; p. 1) Los criterios, si bien cuentan con un espíritu que favorece el reconocimiento del agua como un derecho humano, no concreta sus lineamientos en parámetros demasiado técnicos pues reconoce la heterogeneidad de condiciones y contextos en los que una generalidad debe interpretarse.

El Comité también hace una importante distinción entre el uso productivo del agua. En este sentido, el derecho humano al agua privilegia el uso del agua para fines personales y domésticos; así mismo, “debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades”. Con lo anterior no se excluye la posibilidad de los usos productivos del agua, siempre y cuando contribuyan al alcance de otros derechos como el derecho a una alimentación adecuada, a la salud, a la subsistencia y/o el derecho a participar en la vida cultural. (Ibídem, p. 3)

Respecto del contenido normativo del agua, se establece que éste involucra tanto libertades como derechos. La libertad, bajo estos términos, hace referencia al derecho de no perder el suministro de agua, sin que exista alguna forma o fuente de agua potable, cualesquiera que sea la causa. Por otro lado, los derechos se enmarcan en la necesidad de “un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua.” (Ibídem, p. 4)

La Observación general hace expresa, de igual modo, la necesidad de vigilar el recurso agua por “tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico”. (Ibídem) Es decir, si bien es necesario reconocer que el agua tiene un contenido económico en relación al costo de su uso, el mismo no debe constituir la esencia de la concepción en términos absolutos. En esta línea, se consideran tres aspectos vitales y comunes a tomar en cuenta sobre el derecho al agua, independientemente de las circunstancias o lugares, a saber: la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad.

La importancia de considerar estos tres elementos radica en que, para poder tener un disfrute pleno y suficiente del derecho al agua, no basta con satisfacer cuando menos alguno de ellos, en cambio, el requerimiento mínimo a considerar constituye el logro total de éstos para poder cumplir y servir el derecho de manera adecuada. En primer lugar, cuando se habla de disponibilidad, se está hablando de un servicio de agua que sea continuo, es decir, una regularidad suficiente como para satisfacer los usos personales y domésticos. Seguido de la disponibilidad se debe considerar la calidad del agua, para los usos personales y domésticos, bajo los criterios de salubridad internacionalmente establecidos.

Finalmente, se debe de considerar los criterios de accesibilidad. En esto, la Observación tiene cuatro áreas de relevancia referidas al acceso, a saber: accesibilidad física, accesibilidad económica, la no discriminación y el acceso a la información. Los dos primeros aspectos se refieren a todos aquellos elementos de infraestructura y costo-financieros requeridos para entregar un servicio de agua sobre la base de la equidad y la igualdad. El aspecto referido a “no discriminación” quiere decir, “accesibles a todos de hecho y de derecho”; en el sentido estricto dicha acepción refiere el aspecto de la cobertura total sin importar la condición económica y/o social. El aspecto referido a la información, explicita claramente: “(...) la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua” (Ibídem).

En la Observación general hay una consideración especial respecto de la no discriminación y la igualdad, referida, principalmente, a los grupos que por lo general son excluidos por razones económicas, sociales y/o étnico-culturales, entre otras. En el derecho humano al agua, obliga a los Estados a garantizar el derecho sin ningún tipo de discriminación. A estos efectos se considera proscrito todo acto de discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluido el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil o cualquier otra condición política, social o de otro tipo que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o el ejercicio del derecho al agua. (Ibídem, p. 6).

Sobre lo anterior, se establece también la necesidad de establecer políticas que no sólo reconozcan la equidad sino que, también, aseguren las acciones concretas para lograr la disminución de las brechas, por ello esto se puede leer, “Aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho (...)” (Ibídem)

Una parte importante de la Observación la constituye lo relacionado a las obligaciones de los Estados, de carácter legal, general y específicas. En primer lugar, y de manera general, las previsiones en el mandato de promover el derecho al agua se hacen sobre “(...) la aplicación progresiva y (se) reconoce los obstáculos que representa la escasez de recursos...” no obstante, “(...) impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato.” De esta forma, se establece que el mandato debe ser cumplido y que las medidas que se tomen deben ser “(...) deliberadas, concretas y dirigidas a la plena realización del derecho al agua.” (Ibídem; p. 8)

Así mismo, se establece que el espíritu de las medidas tomadas debe estar reconocido como de carácter “progresivo” en la efectividad de las medidas. Con “progresiva efectividad” se debe revisar, y entender, lo dictaminado en la Observación general N° 3 (1990), párrafo 9, donde explica claramente que dicha noción “(...) constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo...” (OACDH; 1990; p. 4) Dadas las diferencias de tiempo y espacio, de los diferentes contextos y circunstancias que existen en los Estados, se acepta un avance a lo largo del tiempo de manera progresiva (y no inmediata), pero, se establece que dicha noción de “progresividad” no ha de mal interpretarse como “(...) que priva a la obligación de todo contenido significativo.” (Ibídem) Por lo que, se debe entender que “(...) impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo.” (Ibídem)

Las obligaciones legales específicas, a las que se sujetan los Estados, parten de los principios básicos del derecho humano per se, los cuáles constituyen: la obligación de respetar, de proteger y cumplir. En el primero de los principios rectores, el deber de respetar, se encuentra explícitamente la mención de que el Estado no debe injerir,

directa o indirectamente, en acciones, de cualquier índole, que nieguen o entorpezcan el cumplimiento del derecho humano al agua. El segundo principio, la obligación de proteger, es bastante concreto en su definición: “La obligación de proteger exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. El tercer principio de cumplir, entiéndase, entre otras cosas, la adopción de las 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, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.” (OACDH; 2003; p. 9)

La obligación que manda a los Estados cumplir con el derecho al agua, quizá, constituye la herramienta institucional más directa en materia de fiscalización por parte de la sociedad civil. En este sentido, la Observación dice que dicho mandato se puede subdividir en tres obligaciones concretas, a saber: la obligación de facilitar, promover y garantizar. Dichas obligaciones se traducen, de manera general, en la adopción de medidas que permitan a toda la población, en condiciones de igualdad de información, acceso sin discriminación por causas económicas, sociales, etc., ejercer el derecho humano al agua; bajo condiciones de uso higiénico y sostenible de las fuentes de agua. La idea, o parámetro, de igualdad es vital, ya que establece que en condiciones de partida, eminentemente desiguales, el Estado debe aplicar las políticas en distintos grados, a favor de aquellas zonas urbanas y/o rurales en las cuales, por su contexto particular, estén en una situación desfavorable para el pleno disfrute del derecho.

La obligación de los Estados, no sólo se refiere a actuar de manera positiva en la consecución del derecho, sino, así mismo, en la adopción de planes y estrategias concretas que reconozcan “(...) en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes...” (Ibidem) Lo cual pasa, de igual modo, por la elaboración de un plan y estrategias⁴³ acordes con los objetivos de dicho mandato. Es importante señalar acá, que, como lo establecen Bohoslavsky y Bautista (2011; p. 13), el cumplimiento de las obligaciones básicas no es improrrogable bajo ninguna circunstancia, y no puede excusarse el incumplimiento o tolerarse su obstrucción por elementos internos, o externos, a la política nacional.

43 Algunos lineamientos que recomienda la Observación son: a) reducción de la disminución de los recursos hídricos por extracción insostenible, desvío o contención; b) reducción y eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua por radiación, sustancias químicas nocivas y excrementos humanos; c) vigilancia de las reservas de agua; d) seguridad de que los proyectos de desarrollo no obstaculicen el acceso al agua potable; e) examen de las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad; f) aumento del uso eficiente del agua por parte de los consumidores; g) reducción del desperdicio de agua durante su distribución; h) mecanismos de respuesta para las situaciones de emergencia; e i) creación de instituciones competentes y establecimiento de disposiciones institucionales apropiadas para aplicar las estrategias y los programas.

CUADRO 2.8

Obligaciones básicas de la Observación (supra)

<p>En su Observación general Nº 3 (1990), el Comité confirma que los Estados Partes tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto.</p>	a) Garantizar el acceso a la cantidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades.
	b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados.
	c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro suficiente y regular de agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar.
	d) Velar por que no se vea amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua.
	e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles.
	f) Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.
	g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua.
	h) Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados.
	i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.

Fuente: Tomado de OACDH (2003)

Las obligaciones internacionales son un punto de especial relevancia para el disfrute del derecho al agua en países menos desarrollados frente a sus contra-partes avanzados. Ya que, como explicita la Observación: “Para cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el derecho al agua, los Estados Partes tienen que respetar el disfrute de ese derecho en otros países. La cooperación internacional exige que los Estados Partes se abstengan de cualquier medida que obstaculice, directa o indirectamente, el ejercicio del derecho al agua potable en otros países. Las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado Parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar que las personas en su jurisdicción ejerzan ese derecho”. (Ibídem; p. 11) Ello implica, que las obligaciones jurídicas que un Estado se emplaza sobre sí mismo deben extenderse hacia los demás países, cuyo común denominador

sea el ser parte de dicho acuerdo, que tiene implicaciones internacionales. Por lo que, se establece de manera contundente: “El agua no debe utilizarse jamás como instrumento de presión política y económica.” (Ibídem).

De esta forma, se pacta que los Estados se encuentran obligados a “(...) adoptar medidas para impedir que sus propios ciudadanos y empresas violen el derecho al agua potable de las personas y comunidades de otros países. Cuando los Estados Partes puedan adoptar medidas con miras a influir en terceros por medios legales o políticos para que respeten este derecho, esas medidas deberán adoptarse de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable.” (Ibídem) En lo que se refiere a la asistencia internacional, se pacta que “(...) deberá prestarse de manera compatible con el Pacto y otras normas de derechos humanos, y deberá ser sostenible y culturalmente apropiada. Los Estados Partes económicamente desarrollados tienen una responsabilidad y un interés especiales en ayudar a los países en desarrollo más pobres a este respecto” (Ibídem; p. 12)

Finalmente, hay una consideración con respecto a la ayuda de Instituciones Financieras Internacionales (IFI's) que manda a los Estados Partes a “(...) velar por que su actuación como miembros de organizaciones internacionales tenga debidamente en cuenta el derecho al agua.” (Ibídem) Por consiguiente, ello implica que la obtención de fondos por parte IFI's como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, tengan explícitamente el derecho humano al agua y los lineamientos de la Observación como línea de negociación. Por tanto, los Estados deben demandar que las IFI's tengan que “(...) adoptar medidas para velar por que en sus políticas de préstamo, acuerdos de crédito y otras medidas internacionales se tenga en cuenta el derecho al agua.” (Ibídem)

La fiscalización acerca del cumplimiento del derecho humano al agua se hace de manera concreta en la aplicación de contenido normativo de la Observación. En este sentido, el contraste de ambas partes constituirá el punto central para determinar las violaciones al derecho. “Para demostrar el cumplimiento de sus obligaciones generales y particulares, los Estados Partes deben demostrar que han tomado las medidas necesarias y factibles para garantizar el ejercicio del derecho al agua. De conformidad con el derecho internacional, el no actuar de buena fe para tomar tales medidas constituye una violación del derecho.” (Ibídem; p. 13)

Ahora bien, y aún cuando un Estado parte no podrá evadir bajo ninguna circunstancia la obligación de cumplir las obligaciones básicas descritas en la Observación, es necesario identificar cuando existe un incumplimiento basado en la mala fe de los Estados, y cuando se trata de una legítima incapacidad basada en falta de recursos. Al respecto, la Observación, establece que “(...) un Estado que no esté dispuesto a utilizar el máximo de los recursos de que disponga para hacer efectivo el derecho al agua viola las obligaciones que ha contraído en virtud del Pacto.” Pero, “(...) si la limitación de recursos imposibilita el pleno cumplimiento por un Estado de las obligaciones que le

impone el Pacto, dicho Estado tendrá que justificar no obstante que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispone para cumplir (...)” (Ibídem).

CUADRO 2.9

Niveles de Obligación definidos por la Observación

- a) Las violaciones de la obligación de respetar se desprenden de la interferencia del Estado Parte con el derecho al agua. Estas violaciones incluyen, entre otras cosas: i) la interrupción o desconexión arbitraria o injustificada de los servicios o instalaciones de agua; ii) los aumentos desproporcionados o discriminatorios del precio del agua; y iii) la contaminación y disminución de los recursos de agua en detrimento de la salud del ser humano.
- b) Las violaciones de la obligación de proteger dimanar del hecho de que un Estado no adopta todas las medidas necesarias para proteger, dentro de su jurisdicción, a las personas contra las violaciones del derecho al agua por terceros. Estas violaciones incluyen, entre otras cosas: i) no promulgar o hacer cumplir leyes que tengan por objeto evitar la contaminación y la extracción no equitativa del agua; ii) no regular y controlar eficazmente los servicios de suministro de agua; iii) no proteger los sistemas de distribución de agua (por ejemplo, las redes de canalización y los pozos) de la injerencia indebida, el daño y la destrucción.
- c) Las violaciones de la obligación de cumplir se producen cuando los Estados Partes no adoptan todas las medidas necesarias para garantizar el disfrute del derecho al agua. Los siguientes son algunos ejemplos: i) no adoptar o ejecutar una política nacional sobre el agua encaminada a garantizar a todos el derecho al agua; ii) asignar fondos insuficientes o asignarlos en forma incorrecta, con el resultado de menoscabar el disfrute del derecho al agua por personas o grupos, especialmente los vulnerables o marginados; iii) no vigilar el grado de realización del derecho al agua a nivel nacional, por ejemplo estableciendo indicadores y niveles de referencia; iv) no adoptar medidas contra la distribución no equitativa de las instalaciones y los servicios de agua; v) no establecer mecanismos de socorro de emergencia; vi) no lograr que todos disfruten del derecho al agua en el nivel mínimo indispensable; vii) el hecho de que un Estado no tenga en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales con respecto al derecho al agua al concertar acuerdos con otros Estados o con organizaciones internacionales.

Fuente: Tomado de OACDH (2003)

A este respecto, la observación establece, de manera genérica, dos clases de violaciones que deben tomarse por separado: violaciones por acto de comisión y por acto de omisión. Las primeras están definidas por la Obligación como una “acción directa de Estados Partes o de otras entidades que no estén suficientemente reglamentadas por los Estados”, para el caso, se puede considerar la adopción, o reforma, de medidas, políticas o legislaciones que actúen entorpeciendo las obligaciones básicas; cualquier, tipo de “(...) medidas que resulten incompatibles con las obligaciones jurídicas nacionales o internacionales preexistentes en relación con el derecho al agua”. Por otro lado, las referidas a omisión están definidas como: “(...) el no adoptar medidas apropiadas para

garantizar el pleno disfrute del derecho universal al agua, el no contar con una política nacional sobre el agua y el no hacer cumplir las leyes pertinentes.” (Ibídem).

En cuanto al cumplimiento de lo expresado, la Observación establece que se “(...) impone claramente a cada Estado la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para que toda persona disfrute del derecho al agua, lo antes posible...” (Ibídem) por lo que, y sobre esta línea, el espíritu de la Observación obtiene primacía, y debe establecerse como tal en las formulaciones de política, de legislación y estrategias; aquellas que vayan en contra de la buena lectura de los lineamientos deberán ser derogadas.

Según la Observación, los puntos básicos sobre los cuáles debe construirse el plan o estrategia de implementación deben: a) basarse en la normativa y los principios de derechos humanos; b) abarcar todos los aspectos del derecho al agua y las obligaciones correspondientes de los Estados Partes; c) definir objetivos o metas claras y los plazos para su consecución; y d) formular políticas adecuadas, con los niveles de referencia y los indicadores correspondientes. (Ibídem) Adicionalmente, la construcción de la estrategia debe basarse sobre los principios de la Observación respecto de la no discriminación, transparencia, sostenibilidad financiera, etc.

2.3.5 Alcances y limitaciones de la concepción del Derecho Humano al Agua

Al analizar el contenido y los fundamentos de la Observación general, sería importante estudiar las fortalezas y debilidades de adoptar un enfoque de derechos humanos para abanderar la lucha de defensa del agua. Sobre todo, si se plantea desarrollar un contraste de potencialidades hacia opciones alternativas. Según Langford y Khalfan (2006: p. 33), el beneficio más importante de la noción del derecho humano al agua, radica en “(...) sus fundamentos legales y normativos universales, junto con su capacidad para asegurar que se responsabilice a los actores relevantes.” Si bien reconocen estos autores, que la posibilidad de transformación que tenga el marco legal del agua, dependerá sustancialmente de las condiciones materiales que rigen a los Estados, dicho marco permitirá “generar la voluntad política” que contribuya a la consecución del derecho como tal y una posibilidad de fiscalización mayor a partir del marco del derecho.

De manera sistemática, Langford y Khalfan (2006) reúnen una serie de bondades que consideran de importancia mayor respecto del marco legal de Derecho Humano al Agua. En primer lugar, reconocen que los Gobiernos tienen prioridades establecidas sobre la base de obligaciones legales para cumplir con el derecho humano al agua; para hacer un uso inteligente de los recursos financieros con los que cuentan para cumplir con dicha responsabilidad. Ello implica el uso eficiente de recursos hacia la satisfacción de acceso al agua potable y al saneamiento para los grupos más vulnerables. En segundo lugar, el reconocimiento del agua como un derecho amparado por

la ley, permite un entendimiento superior del recurso al de mercancía “a secas” o de “caridad”. (Ibídem)

Esto genera varias implicaciones que producen resultados interesantes. Por un lado, otorga la institucionalidad requerida para fiscalizar y sujetar a obligaciones concretas a los Estados sobre la base del Derecho Humano al Agua. Como sostienen Langford y Khalfan (2006; p. 33 y 34) “(...) un reconocimiento legal del derecho puede incrementar el perfil político del acceso al agua y dar un mandato verdadero a funcionarios gubernamentales receptivos para asegurar el acceso al agua.” En esta línea, los autores señalan que el mismo grado de fiscalización se aplica para los países desarrollados frente a los subdesarrollados para asegurar la provisión del derecho humano al agua. Así mismo la legalidad del derecho manda a tener en consideración la aplicación sobre la base de preferencia a grupos vulnerables demanda la inclusión de asentamientos informales que, según (Ibídem) han estado excluidos tradicionalmente de la política pública de los países. Finalmente, la legalidad del derecho humano permite a los grupos de la sociedad civil demandar a los Estados, empresas y las IFI’s el respecto de la normativa del derecho sobre las obligaciones pactadas⁴⁴.

Por otro lado, el marco de derechos humanos no es una “panacea” para resolver los problemas de la ciudadanía, en cambio, ofrecen un marco de acción legal que puede redundar en beneficios si la ciudadanía se organiza y pide cuentas claras de su Gobierno. Ello presenta beneficios, como se mencionó con anterioridad, no obstante, esto mismo conlleva limitantes, una de ellas consiste en que, al tratarse de un marco tan general del derecho internacional, con un carácter de progresividad en la obtención de resultados, dificulta de sobremanera el establecer metas concretas de obtención de resultados; por ejemplo, ¿qué cantidad de dinero debe destinar a proyectos de agua potable y saneamiento al año?, o bien, ¿Qué proporción del PIB debe gastar en obtener determinada meta en concordancia con las prioridades del derecho humano al agua?

Adicionalmente, una limitante en términos legales, la constituye la propia naturaleza de la Observación, la cual no existe como un instrumento de carácter legal vinculante para los Estados, como sí lo es el caso de los tratados internacionales que, en concreto, tienen instancias internacionales de arbitraje donde los Estados pueden ser llevado a corte si empiezan a entorpecer la inversión privada. En este sentido, si bien existe la posibilidad de lucha y demanda por parte de la población para con sus gobiernos, dichos movimientos, especialmente aquellos del tercer mundo, se enmarcan en difíciles contextos de represión social, económica y política; de tal forma, que la organización y la cultura política de la gente es tan frágil como los tejidos institucionales a los que deben vigilar. “Los derechos no reemplazan a las responsabilidades de la ciudadanía

44 Sin embargo, es importante aclarar que dichas demandas no están sustentadas en una base legal vinculante. Por lo que el laudo arbitral de instancias, como el CIADI, dependerá más de consideraciones técnicas y de carácter comercial que de derechos humanos propiamente.

de actuar; sencillamente, crean una oportunidad para que los ciudadanos ejerciten dichas responsabilidades.” (Langford y Khalfan, 2006; p. 61) La razón fundamental para dicha situación radica en la naturaleza legal del Derecho Humano al Agua, como otros más mencionados, éste es un derecho económico y social, no un derecho civil que pueda exigirse de inmediato. Por el contrario, está sujeto a la gradualidad y progresividad en su cumplimiento. (Smets, 2005)

En concreto, *Ibidem*, argumenta que la posición del derecho humano al agua no debería de generar la oposición ideológica y política⁴⁵ que ha suscitado en algunos sectores, dado que, así como se han reconocido los derechos humanos a la alimentación, a la salud, o la educación, éstos no han impedido la incursión del sector privado o la obtención de lucro y ganancia en los mismos; o bien, la existencia de millones de personas que aún son excluidos a dichos derechos, sin que esto genere “una respuesta tan emocional”.

Por otro lado, la Observación no establece el reconocimiento del agua en una dimensión de común acceso o de explícita gratuidad, por el contrario, reconoce que ambos, Estado y entes privados, deben garantizar el derecho humano al agua, bajo los lineamientos esenciales de la Observación y, sobre, la base de los contextos de cada país. Es decir, si bien se abre la posibilidad a una mayor fiscalización y regulación por parte de los Estados y la sociedad civil del sector privado relacionado con el agua, no se descarta, bajo ningún sentido, cualquier forma de privatización. Como lo mencionan Langford y Khalfan (2006; p. 61), “(...) los principios de derechos humanos no representan un desafío directo a las ideologías que abogan por un rol limitado del gobierno, por la liberalización económica, por la gestión privada de los servicios de agua y por los impuestos corporativos bajos; elementos que muchos considerarían obstáculos para asegurar el derecho al agua para los pobres.”

2.3.6. Preguntas pertinentes acerca del marco del Derecho Humano al Agua

¿El Derecho Humano al Agua implica que el acceso al recurso sea gratuito? No necesariamente, y quizá sea una de las cuestiones más importantes alrededor de la interpretación del contenido legal del Derecho Humano al Agua; lo que establece el marco es que, el “Estado”, tiene la obligación de procurar un acceso justo y equitativo, y nadie debería ser privado del agua por su incapacidad de pagar. En rigor, como lo mencionan la OACDH (2010; p. 11) y Smets (2005; p. 179), sí es posible que el marco se extienda para reconocer el acceso gratuito del agua a poblaciones de esca-

45 Algunas de las razones que el autor menciona que se abanderan para oponerse al marco del Derecho Humano al Agua son: a) crea una responsabilidad internacional; b) previene la mercantilización del agua; c) implica un acceso gratuito al agua; d) detiene la liberalización o privatización del agua; e) crea obstáculos al libre comercio; y f) facilita el acoso legal hacia las empresas que comercian con agua o a las autoridades locales.

sos recursos, como es el caso de chorros y pilas públicas en municipalidades, pero, no implica que el Estado se encuentre obligado legalmente a hacerlo como una política nacional generalizada. Así mismo, de poder o no hacerlo, depende en gran medida de los fondos públicos y las realidades financieras y presupuestarias para destinar recursos a la cobertura de programas sociales.

¿El marco de Derecho Humano al Agua entra en conflicto con el marco de privatización del servicio al agua, o bien, con el marco de considerar el agua como un bien económico? En principio no, y de hecho, para algunos autores como Smets (2005) y McCaffrey (2005) se trata de una relación complementaria. Según Smets (2005; p. 179), el agua puede muy bien jugar el doble papel de ser un derecho humano fundamental y una mercancía; se pone como ejemplo, el caso de África del sur y gran parte de las experiencias privatizadoras de Europa, en donde las políticas de reconocimiento del agua como un derecho humano no han limitado la obtención de ganancias por parte de las empresas que comercian con el recurso.

En muchos países, Centroamérica incluida, el acceso al agua puede ser discriminado por rangos de precio al agregar subsidio –barata para los pobres, cara para los ricos- y aún así, considerarse un derecho humano y una mercancía a la vez. En rigor, el Derecho Humano al Agua no tiene una influencia directa con el tipo de administración que se tenga sobre el agua y/o saneamiento –ésta puede ser pública, privada, pública-privada, o bien pública-pública-, siempre y cuando se observen los lineamientos del marco legal, el alcance del derecho tampoco incluye barreras explícitas al comercio internacional o la IED. Esto representa un marco bastante importante para las trasnacionales y sectores políticos interesados en reintegrar su plataforma invasiva del agua como una mercancía en las alianzas público-privadas del nuevo siglo, luego de la torpe y catastrófica inserción del sector privado en los últimos años.

¿Cuál es la relación entre el Derecho Humano al Agua y otros derechos? El vínculo surge con otros derechos humanos fundamentales tales como la salud, la dignidad humana, el medio ambiente, etc., cuando este derecho se considera un requisito previo para alcanzar otros más que están estrechamente vinculados. Por ejemplo, según datos del PNUD, alrededor de 1.8 millones de niños mueren de diarrea y otras enfermedades asociadas a una falta de acceso a fuentes de agua limpia y saneamiento. (OACDH, 2010; p. 13) Así mismo, se debe considerar que el incumplimiento de algunos derechos puede tener implicaciones sobre el Derecho Humano al Agua; el caso más potente lo constituye incumplimientos en el derecho ambiental.

¿Pueden los acuerdos comerciales como el CAFTA-DR entrar en conflicto con el Derecho Humano al Agua? Depende. Como se ha visto, varias de las limitaciones principales del derecho humano al agua, como un forma de auténtico gobierno ciudadano, consisten en la intersección del paradigma legalista y el paradigma liberal. En principio, el enfoque no prohíbe que la IED se posicione en la administración del agua, o que imponga un esquema diferenciado de tarifas. Lo que sí puede generar controver-

sia es el tema del arbitraje internacional, tema que desarrollaremos en el último capítulo de este trabajo o bien, temas como la afectación indirecta del derecho humano al agua por objeto de una externalidad o daño colateral de la IED al medio ambiente.

2.3.7. Posibles consecuencias de las limitaciones del Derecho Humano al Agua

Como alude Barlow (2009; p. 115) el proceso de hacer el Derecho Humano al Agua un acto vinculante es un proceso que ha atraído la atención de las corporaciones del agua, de las IFI's y de las entidades privadas regionales que quieren moldear el proceso a la medida de sus propios intereses; de tal forma, que la participación de entidades privadas no sea excluida. La Observación no resuelve, esencialmente, el dilema. Sin embargo el problema es que dicha participación se monte sobre los esfuerzos del movimiento social ciudadano a nivel mundial para establecer por encima del derecho, la obtención de lucro y beneficio. Claramente, dicha contradicción no está resuelta en la Observación y puede dar lugar a conflictos en los que, dada la naturaleza de la Observación, prevalezcan los intereses privados por encima del interés colectivo.

Sobre lo anterior, no está de más citar la concepción del sector privado respecto del tema, en una de las voces líderes: "Yo creo que debemos ser capaces de coincidir en que el agua es un bien común, uno de los bienes públicos básicos. En SUEZ, nosotros nos oponemos a la propiedad privada de los recursos hídricos precisamente porque, en nuestros ojos, el agua no es una mercancía. Nosotros no comerciamos el agua. Nosotros no vendemos un producto. Nosotros proveemos de un servicio. El servicio de proveer continuamente agua limpia para todos, y de regresar dicha agua al ambiente natural una vez que ha sido tratada. Es el precio de dicho servicio el que es facturado, no el precio del agua como una materia prima." (SUEZ, 2003; p. 5). El hecho detrás de tan "loable declaración" radica en la preferencia estratégica de las transnacionales, de trayectoria en el negocio del agua, de no poseer responsabilidad directa sobre la infraestructura de generación y suministro de agua. Dado que, es más rentable y menos costoso –en muchos sentidos, no sólo económico sino por las implicaciones sociales de un servicio privado- encargarse de la administración de los servicios de agua y saneamiento. Para ellos, la experiencia pasada les ha enseñado que es mejor dejar que el Estado (la sociedad) cargue con la responsabilidad de invertir en la infraestructura básica de costosas redes de acueducto y cañerías –los países pobres realizan dicha inversión mediante la contratación de importantes préstamos con las Instituciones Multilaterales de Crédito, como el BID-; también prefieren no tener que lidiar con los costos sociales de una mala gestión y/o la discriminación de la población más pobre como resultado de la gestión mercantil del agua -esto es- prefieren que el Estado cargue con los costos de fiscalización y demanda popular, mientras ellos se lucran con el negocio de "administrar un servicio".

Conclusiones del capítulo

El marco actual de las negociaciones internacionales en materia de comercio e inversión se establecen sobre la premisa de conceptos y clasificaciones que parten de un paradigma de valorizar el agua y sus usos. Por tanto, el debate de la concepción del derecho humano al agua debe entrar, necesariamente, en contradicción con éste último a fin de introducir en los laudos del derecho internacional el andamiaje de derechos humanos de diversas materias.

La aplicación del derecho humano al agua mantiene un importante potencia de capital político que, de ser valorado adecuadamente, puede servir como herramienta de incidencia política de frontera para la defensa de causas ciudadanas y de la sociedad civil. No obstante lo anterior, la aplicación de dicho derecho tiene límites conceptuales y legales-técnicos muy definidos; dicho derecho no plantea, por ejemplo, contradicciones con los mecanismos privatizadores del agua, o con el planteamiento mercantil de los usos del agua. Por tanto, su aplicación necesita urgentemente de la colusión de otros instrumentos legales más contundentes, como lo podrían ser reglamentaciones destinadas a la protección explícita del recurso en las constituciones nacionales.

Consecuentemente, si bien el marco teórico, legal e institucional, del derecho humano al agua aporta importantes herramientas de lucha reivindicativa, un nuevo enfoque debe integrar los aspectos más radicales de los paradigmas del agua, en oposición al factor liberal, de tal forma de surgir, superar y conciliar en la línea de un auténtico gobierno ciudadano del agua; que integre los esfuerzos de la sociedad civil y los encamine hacia la construcción de un reconocimiento global superior como la noción de “bienes comunes” y disminución de la institucionalidad del control exclusivamente privado o público.

CAPÍTULO III

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, un instrumento de la estructura del comercio mundial

“La conexión entre las ganancias externas y el imperialismo es obvia. La lucha por la división de los mercados extranjeros y la expansión de los imperios coloniales, que proveen de nuevas oportunidades para la exportación de capital asociada a la exportación de bienes, puede interpretarse como un esfuerzo para conseguir un excedente de exportaciones, la fuente clásica de las ganancias externas.”

Michal Kalecki, en “Teoría de la dinámica económica” (1973)

En el presente capítulo se desarrolla la parte del comercio internacional, como concepto general así como por sus distintas acepciones, que tienen implicaciones de política económica global, regional y nacional. Se abordarán los principales instrumentos del comercio internacional, pasando desde los marcos generales como la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo General de Comercio y Servicios, llegando hasta el punto de contrastarlo con los elementos más cercanos a nuestra realidad como lo son los Acuerdos de Libre Comercio, los Tratados Bilaterales de Inversión y los Acuerdos de Asociación.

Así mismo, se expondrá el marco conceptual general detrás de los mecanismos que regulan, promueven y protegen los intereses del capital internacional. Por medio del estudio de los distintos elementos del comercio internacional, para a legislación nacional. Y cómo, de esta forma, se configuran las implicaciones finales para la construcción de una soberanía nacional a favor de marcos legales propios.

Se analiza el comercio de Centroamérica, y Latinoamérica, con uno de los principales bloques comerciales globales –la Unión Europea– y finalizar con el Acuerdo de Asociación de la Unión Europea y Centroamérica; también, se estudia dicho tratado en perspectiva de una valoración respecto de los principales elementos que constituyen vinculantes y potenciales obstáculos para la consecución de un marco efectivo de derechos humanos dentro del acuerdo; asimismo, se valoran los posibles conflictos entre la llamada cláusula democrática del Acuerdo y el componente comercial.

3. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, un instrumento de la estructura del comercio mundial.

3.1. Elementos concretos del comercio mundial

3.1.1. La Organización Mundial del Comercio

El fin de la Segunda Guerra Mundial (SGM), evento que marcó decididamente la historia económica mundial y el balance de poderes entre naciones, generó un espacio de consultas y consensos para tratar los temas relativos a la política internacional; dentro de este espacio, era vital el negociar el futuro del comercio y la economía. Estos asuntos que, previos al estallido de la guerra, estaban en el centro de la discordia y al margen de la negociación, fueron retomados bajo la tutela de las Naciones Unidas (organismo contemporáneo del proceso de paz) y el concurso de las naciones victoriosas y, por consecuencia, aquellas que fueron derrotadas en la Guerra. Fue por ello que, en una serie de conferencias y reuniones de alto nivel para constituir un pacto de normas comerciales internacionales, desde finales de 1946 hasta noviembre de 1947, se estableció el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles. (GATT, por sus siglas en inglés) .

En enero de 1948, 23 países habían firmado el GATT, por lo que se constituía en el primer mecanismo económico destinado al crecimiento económico mundial bajo una lógica de reducción arancelaria para beneficiar el libre comercio internacional. No obstante la idea de un gobierno económico homogéneo, algunas naciones se resistieron de participar en esta herramienta construida bajo la tutela, y a la medida de los intereses, de los Estados Unidos. Fue por ello que, la Unión Soviética no buscaría ser partes del GATT sino hasta finales de la década de los ochenta. En 1994, el GATT fue actualizado para incorporar nuevas obligaciones para con sus miembros, así como la incorporación de nuevos Estados partes, y la constitución de un ente encargado de la tutela de los acuerdos. Fue de este modo que con la participación de 74 miembros originales del GATT y la Comunidad Europea, que se fundó en 1995 la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La OMC, actualmente, regula las actividades de comercio y servicio presentes en el capitalismo moderno, y es encargada de administrar alrededor de 60 acuerdos. Algunos de los más importantes son: 1) el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT en inglés); 2) el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios AGCS (AGCS en inglés); 3) el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio ADPIC (TRIPS en inglés); 4) el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; y 5) el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

La OMC es actualmente una de las principales instancias del gobierno económico mundial, incorporando 153 miembros para 2008 y estructurando la arquitectura legal del comercio entre éstas naciones⁴⁶. Su funcionamiento se desarrolla sobre la concepción de la primacía que tiene el derecho a la propiedad privada dentro del capitalismo (y la necesidad de preservar dicha condición), que a su vez sirve de fundamento legal, esencial, en la construcción del orden económico mundial actual. La institucionalización de la propiedad privada, permite, a su vez, el despliegue de un marco lógico que estructura la forma en que se entiende todo el comercio de bienes, servicios e inversiones. Adicionalmente, ayuda a rehacer las condiciones y las formas particulares en que los Estados “deben” trabajar por alcanzar el desarrollo económico, el progreso y el bienestar.

Si bien la OMC no “impone” sobre los Estados partes reglas concretas de acción para el comercio, al monopolizar prácticamente la totalidad de las normas que rigen el comercio entre naciones, sí establece, unilateralmente, los canales formales en los que se pretende organizar el libre comercio, esto es, plantea un lenguaje común y un modo “correcto” de codificar las relaciones comerciales internacionales y el modo en que se entenderán los bienes y servicios transados en ese comercio, que en su creencia, todos “deberían” ser partícipes.

En el núcleo de la política, que subyace en el centro de todos los reglamentos y protocolos de la OMC, se encuentra agazapado el paradigma neoclásico del comercio mundial, en concreto, la creencia de la ventaja comparativa como mecanismo “verdadero y no banal” de la mejora de los pueblos mediante el libre comercio. Dicha premisa económica establece que, en principio, todos podemos beneficiarnos cuando las mercancías y servicios que las economías del mundo poseen, se liberalizan y se comercializan, aprovechando sus activos para concentrarse en lo que pueden producir mejor y, después, intercambiando esos productos por los que otros países producen mejor⁴⁷.

Dentro de dicha lógica, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, por sus siglas en inglés) es una figura central, creada con la intención de articular de mejor forma dichas relaciones comerciales, en tanto que tiene como objetivo esencial la liberalización de todas las formas de servicio. Dicha lógica recupera mucho de la premisa de que, una vez liberados dichos servicios de cualquier traba y dejadas a la discreción de las fuerzas del mercado, ello redundará en un mayor bienestar social colectivo. (Ibídem)

46 http://www.wto.int/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

47 http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact3_s.htm

3.1.2 Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS, GATS por sus siglas en inglés)

Al tiempo que se estableció la norma general que regularía las relaciones comerciales entre países, la OMC determinó que la liberalización de las barreras al comercio de bienes y servicios debería ser total; en palabras más claras que definen esta liberalización tenemos: "(...) la liberalización de los servicios se está negociando fundamentalmente en la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el contexto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). La liberalización en el marco del AGCS, que tiene por objetivo lograr un nivel de liberalización progresivamente más elevado..." y continúa "La liberalización de los servicios es también un aspecto fundamental de los acuerdos de integración económica bilaterales o regionales..." (UNCTAD, 2009; p. 40)

Para lograr esto, se crearon una serie de marcos lógicos dedicados a regular dichas liberalizaciones; como ya se mencionó con anterioridad, uno de los más importantes lo constituye el AGCS -instrumento que tiene una aplicación transversal a cualquier forma de gobierno (local, nacional, regional)-, opera en base a una lógica de apertura, pero sobre dos principios, o cláusulas, esenciales del comercio internacional a saber: el principio de nación más favorecida y el trato nacional no diferenciado. Dicho acuerdo se diferencia del resto, en virtud que en su actuar se tratan aspectos relativamente más delicados del comercio, tal es el caso del comercio de servicios; ello es importante, ya que los servicios, de hecho, sí constituyen mercancías, pero se trata de un tipo especial de mercancía, un tipo intangible y no acumulable de mercancías que requieren una visión sui generis en el trato comercial. (Cossy, 2005)

Según los lineamientos de la OMC, el AGCS define el comercio de servicios a través de cuatro tipos de ofertas, a saber: 1) oferta transnacional entre fronteras de un servicio, esto es, la oferta de un servicio proveniente del Miembro A y dirigida al consumo del Estado B; 2) el consumo foráneo que constituye el servicio en el territorio de un Miembro hacia el servicio de consumo de otro Miembro; 3) que un servicio también puede ser prestado mediante el establecimiento de una "presencia comercial", o bien, 4) mediante la presencia de una persona natural dentro del territorio del Miembro que importa el servicio.

La manera en que los servicios estarán enmarcados dentro del AGCS estará dada en forma y sustancia, por el Artículo I3 del Acuerdo, tal que reza: "En principio, el AGCS es aplicable a todos los sectores de servicios, excepto dos." Y continúa "El párrafo 3 del artículo I del AGCS excluye los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales. Se trata de servicios que no se suministran en condiciones comerciales ni en competencia con otros proveedores. Pueden citarse como ejemplos los sistemas de seguridad social y cualquier otro servicio público, como la sanidad o la educación, que no se preste en condiciones de mercado."⁴⁸

Ahora bien, según Krajewski (2001; p. 6), el alcance sustancial del AGCS depende

48 http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/AGCSqa_s.htm

de la interpretación de los fundamentos de la noción de “servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales”, esto es, que no se suministren ni en “condiciones comerciales” ni en “condiciones de competencia”. En consecuencia, si la noción de dichos principios es muy amplia, entonces, la concepción del ejercicio de las facultades gubernamentales se vuelve reducida y, por tanto, virtualmente, cualquier servicio es susceptible de ser incluido en el AGCS, y viceversa. Por ello, es tan importante el entendimiento de los principios que validan la excepción dentro del AGCS, pero los documentos de la OMC y el Secretariado, no dilucidan una concepción precisa y única del alcance de la concepción. Ésta tendencia de ambigüedad es especialmente preocupante porque se aplica por igual a los servicios reconocidos en el mercado, es decir, la regla formal se aplica de manera homogénea a servicios sustancialmente tan disímiles como pueden ser los servicios financieros y servicios medioambientales. (Ibídem) .

Varios autores, entre ellos Krajewski (2001), Thomas y Hall (2006), Cossy (2005) Fritz y Fuchs (2003) y Tuerk et al, (2005), concluyen que existe una amplia ambigüedad en la interpretación sobre el alcance de aplicación del AGCS a los servicios, la cual persiste y su clarificación depende de muchos factores y diversos contextos, por tanto, significa un paso en falso plantear las excepciones previstas en el Artículo 13 como una salvaguardia suficiente y completa para amparar la defensa de servicios esenciales. Por lo anterior se hace fundamental el reparar en los aspectos vinculantes del AGCS, en los que, por su propia naturaleza pudieran dar lugar a conflictos en la inclusión o no de servicios de interés especial al tema de derechos humanos.

Dentro de la estructura interna del ACSCG, existen tres tipos de compromisos a los que un Estado parte puede ser expuesto, estos son: compromisos de carácter general, de carácter específico y los que se aplican directamente a los Estados partes, de acuerdo con su agenda de servicios suscritos. En principio, los compromisos generales y específicos ilustran el espíritu y naturaleza del ACSCG, en éstos se suscriben genéricamente los principios de “trato nacional no discriminatorio” (ACGS Art. II), “transparencia” (ACGS Art. III), “regulación doméstica” (ACGS Art. VI), “contratación pública” (ACGS Art. VIII) y “subsidiarios” (ACGS Art. XV). De igual forma, se comprenden los de “nación más favorecida” y “acceso a mercados” (ACGS Artículos XVI y XVII, respectivamente). Los compromisos específicos (ACGS Art. XX) se establecen dentro de las Listas-calendario consignadas en cada país. Así mismo, por la clasificación específica, relativa a reconocer dentro de un marco general un servicio determinado.

El tema de las clasificaciones ha traído mucho debate a la OMC, tanto por los defensores de un esquema como por los detractores del mismo. El punto esencial es saber que a la fecha, no existe una clasificación total o plena que incorpore todas las necesidades del comercio internacional. De igual forma, no existe una única clasificación que la OMC reconozca como válida, de ninguna forma la OMC exige una lista en particular tampoco; de hecho, las clasificaciones de servicios son mecanismos de referencia, a criterio de los Estados partes, para consignar compromisos sobre éstos. Según Gornés (2009; p.31), esta falta de claridad en el establecimiento de una lista concreta ha permitido en algunos casos que bloques comerciales, como la Unión Eu-

ropea, modifique a su antojo los instrumentos de clasificación como una táctica a su favor, complicando aún más los procesos de negociación y “jugando a la confusión” en el tema, tanto de negociación directa, como de rendición de cuentas.

3.1.2.1 Los compromisos específicos dentro del AGCS.

La OMC establece que “por compromiso específico consignado en una Lista se entiende la obligación de conceder el acceso a los mercados y el trato nacional a la actividad de servicios de que se trata con sujeción a los términos y las condiciones que se especifican en dicha Lista.”⁴⁹ Dichos compromisos son una parte vital de la estructura del comercio internacional actual, de la propia estructura de la OMC y del AGCS, en tanto otorgan una radiografía más o menos clara de las estrategias comerciales de los países, individualmente o como bloque, así como las condiciones que mantienen para permitir u obstaculizar la inversión extranjera directa. Además, los compromisos específicos son importantes para los países que los contraen ya que, una vez establecidos, otorgan “(...) el nivel especificado del acceso a los mercados y el trato nacional y se compromete a no imponer ninguna medida nueva que restrinja el ingreso en el mercado o la prestación del servicio.”⁵⁰

La OMC busca que las listas de compromisos sean, en su estructura formal, lo más uniformes posible entre países, y se disponen en dos partes, sobre la línea de los compromisos específicos, a saber: 1) la primera parte constituyen los denominados “compromisos horizontales”, aplicables transversalmente a todos los servicios existentes en la lista, se refieren al modo particular en el que se plantea el suministro de un servicio; y 2) en la segunda parte, se encuentran los compromisos listados por sector y subsector, concretamente.

La clasificación de sectores que entra en los “compromisos específicos a Estados” está dividida, genéricamente, en función del tipo de servicio del que se esté tratando; así pues, existen 12 clasificaciones oficiales que van desde “servicios prestados a la empresa” hasta “servicios ambientales”. Virtualmente, todos los servicios existentes están incluidos de una u otra forma en la clasificación del AGCS. Bajo los criterios generales del AGCS, los servicios que están incluidos dentro de su estructura legal abarcan, prácticamente, la “totalidad” de los servicios existentes, excepto aquellos que son considerados como “especiales al Gobierno” y, por tanto, excluidos del acuerdo y reservados a la gobernanza de los Estados. A excepción de estos, todo servicio susceptible de ser transado en el mercado puede, y de hecho lo hace, entrar en la lógica de un acuerdo comercial; inclusive, servicios que por sus particularidades y características no han sido definidos dentro de las clasificaciones comerciales internacionales. Para el caso, hay un creciente interés por incluir dentro del AGCS servicios

49 http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/guide1_s.htm

50 *Ibidem*.

tradicionalmente excluidos de éstas clasificaciones, tales como la distribución de agua potable y/o saneamiento⁵¹.

Los compromisos se pactan sobre una lógica, propia de la OMC⁵², de “listas positivas”, es decir, se considera el compromiso sobre los servicios que se listen y se descartan aquellos que no integren la lista. (Mann, 2004; p. 9) En rigor, los compromisos que los Estados adquieren se establecen en función de 4 modos de suministro, descritos anteriormente, que son: 1) suministro transfronterizo; 2) consumo en el extranjero; 3) presencia comercial; y 4) presencia de personas físicas. De igual forma, se deben establecer tres tipos de limitaciones que los Estados acuerdan sobre los modos de suministro, a saber: 1) limitaciones sobre la base de Acceso de Mercados (AM); 2) limitaciones sobre la base de Trato Nacional no discriminatorio (TN); y 3) otras limitaciones.

Estas limitaciones deben aparecer en las columnas de las listas consignadas debido a que, de lo contrario, resulta ambigua e incierta la posición final de un Estado respecto del grado de apertura y acceso que otorgará a la inversión extranjera directa. Según la OMC, “(...) las anotaciones hechas en la Lista de un Miembro que comportan un compromiso jurídicamente vinculante indican la presencia o ausencia de limitaciones al acceso a los mercados y al trato nacional, en relación con cada uno de los cuatro modos de suministro, respecto del sector, el subsector o la actividad enumerados.”⁵³

CUADRO 3.1
La estructura general del ACSG

Compromisos generales	Compromisos específicos	Compromisos para cada miembro de la OMC. Lista calendario de obligaciones específicas (ACSG Art. XX)		
Principio de trato nacional no discriminatorio (ACSG Art. II) Transparencia (ACSG Art. III) Regulación doméstica (ACSG Art. VI) Contratación pública (ACSG Art. XIII) Subsidios (ACSG Art. XV)	Acceso a Mercados (ACSG Art. XVI) Trato nacional (ACSG Art. XVII)	Obligaciones horizontales Obligaciones por sector (12)	Acceso a mercados	Trato nacional

Fuente: Modificado a partir de Fritz y Fuchs (2003)

51 Habrá que notar acá que existe una enorme ambigüedad al respecto de la inclusión de servicios de agua y saneamiento en las clasificaciones de la OMC. A la fecha, no hay un reconocimiento oficial por parte de la Secretaría que el servicio de agua, explícita y específicamente distribución y saneamiento, esté en las clasificaciones de la OMC. No obstante, agua y saneamiento sí está reconocido en varias clasificaciones de Naciones Unidas, sobretudo en la Sección E: “**Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación**” en la “Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas” (CIIU) del 2009, versión 4.

52 Según Mann (2004) existen dos lógicas para liberalizar servicios, el de “listas positivas” (bottom up approach,) propio de la OMC/AGCS en el que se liberan los servicios listados como compromiso; existe la lógica de “listas arriba-abajo” (top down approach) en el que todos los servicios están siendo liberalizados menos aquellos que queden excluidos. Éste último es utilizado por los mecanismos de acuerdo como el NAFTA y bilaterales de inversión.

53 *Ibidem*. El énfasis es nuestro.

Para el caso, la UE, sobre el documento de propuesta denominado "AGCS 2000", realizó una serie de requerimientos técnicos a los distintos países con los que tiene vínculos comerciales para que incluyeran dentro de sus Listas, de manera explícita, su posición respecto de una serie de sectores y subsectores que, según ellos, no estaban lo suficientemente indicados; en relación con los países de Centroamérica, uno de los subsectores que la UE pidió explícitamente comprometer y consignar, en las listas de compromisos, fue el de agua y saneamiento. Esta es una situación compleja, ya que, los compromisos específicos expresan la situación de desarrollo económico e institucional de un país, por lo que, normalmente un Estado parte menos desarrollado optará por consignar un menor número de servicios que su contraparte industrializada. (Fritz y Fuchs, 2003)

Lo anterior es importante por varias razones, en primer lugar y bajo la lógica del AGCS, debido a que si los Estados de Centroamérica dispusieran la apertura de dichos sectores en sus listas, es decir, si dichos sectores aparecieran "apuntados", tal y como la UE está pidiendo en AGCS 2000, significaría que existe un compromiso por parte de Centroamérica a comprometer dichos sectores a la inversión extranjera bajo los dictámenes de la OMC, y un efecto "de candado" recaería sobre alguno de los modos de suministro definidos. (Thomas y Hall, 2006; p.7) En segundo lugar, dichas circunstancias serían vinculantes en términos de un Tratado de Inversión, que puede edificar su apartado relativo a resolución de controversias, fundamentado en los términos de las listas y los servicios que se han consignado. Al analizar el caso contrario, en caso que no se apunten los sectores en las listas, el resultado es que no hay un compromiso explícito de entrada para liberalizar. Ahora bien, lo anterior merece atención extra, ya que, "en principio" significa que, como su nombre lo dice, la no presencia de un sector en la lista implica que, en efecto, bajo una lógica de "lista positiva" no se está aceptando la liberalización o la presencia del sector privado en dichos sectores de entrada, pero, al mismo tiempo tampoco se está descartando. (Ziegler, 2005; p. 251).

Como ejemplo, Cossy (2005) argumenta que la no definición de un servicio en las clasificaciones generales (y consecuentemente en las listas de compromiso), como puede ser el caso del agua y saneamiento, no tiene mayores repercusiones en materia legal, ya que, en términos generales si el espectro de aplicación es lo suficientemente amplio el AGCS puede, de hecho, aplicar independientemente de la existencia de una lista o clasificación que marque la inclusión o no de un servicio. Por tanto, si bien la definición taxativa de dicho servicio mejoraría los términos en que se puede entender el alcance de su cobertura, no evita que las partes que negocian los términos de acceso a mercados estipulen un pacto de inclusión de los servicios que les interesa, en un tratado bilateral o un capítulo especial de inversión que utilice el enfoque de "listas negativas", sobre la base de presión si es necesario. (Krajewski, 2001; p. 5).

3.1.3 Aspectos vinculantes del AGCS

Es interesante notar que algunos autores como Cossy (2005; p. 139, 140 y 141), argumentan que el AGCS no tiene un carácter vinculante y/o determinante hacia las disposiciones de sus miembros en materia de expropiación, como tampoco establece penalizaciones de carácter financiero para los Estados partes por el incumplimiento de uno u otro convenio hacia firmas privadas o transnacionales. Ello podría darse a entender, como una salvedad en el AGCS a favor de la ley nacional, un tipo de “salvaguardia soberana” en contra de los abusos de privados; de igual modo se puede comprender el efecto de “candado” como una exageración de la realidad, en el entendido que no hay medida irreversible dentro del AGCS.

Por su parte, otros autores como Tuerk et al (2005; p. 146 y 147), Caplan (S/F) y Gornés (2009; p. 35) argumentan en contra de esta concepción. Principalmente, se puede comprender la crítica en el sentido que, si bien, el AGCS puede ser considerado como un Acuerdo “flexible” tiene una serie de elementos que pueden entenderse como en extremo vinculantes, ya que, sí cuenta con un mecanismo de rendición de cuentas sobre los cuales un Estado parte puede ser procesado si ha incumplido un compromiso en concreto. Ello tiene como resultado que, bajo la premisa de incrementar el bienestar de un pueblo, se fomente un comportamiento inapropiado por parte de los inversores que verían muchos beneficios en adoptar conductas arriesgadas en su gestión si creen que los Estados partes ofrecen suficientes garantías de salvaguardia a su inversión. Por otro lado, se puede argumentar que, si bien, el AGCS no establece medidas “inflexibles” sobre los firmantes, no existe una vía fácil fuera de un compromiso una vez establecido, y por lo mismo, la reversibilidad del AGCS se vuelve irrealizable en términos pragmáticos (tanto políticos como económicos).

Al respecto del funcionamiento de las listas de compromisos, a diferencia de un acuerdo convencional de inversión, que hace uso de un enfoque de “listas negativas”, el AGCS no abarca los servicios que no estén listados y, así mismo, bajo el sustento del Artículo 13 se excluyen aquellos servicios bajo jurisdicción gubernamental. Tuerk et al (2005; p. 151) argumenta que aunque la visión de un AGCS “neutral” domine en los discursos públicos, la realidad política de las negociaciones evidencia que los países desarrollados presionan a los países subdesarrollados a asumir determinados compromisos en sectores que les son de interés comercial. Así mismo, si bien es obvio que no se encontrará la palabra “privatización” en todo el AGCS, la relación entre el Acuerdo y la privatización no es tan lejana. De hecho, bajo los principios rectores del Acuerdo, un servicio depende mucho de las condiciones en las que se preste por parte del Estado, y la participación o no, en cualquiera de sus formas, del sector privado local determinará las condiciones en las que un inversor extranjero pueda demandar un trato no discriminatorio.

Por otro lado, las flexibilidades que el AGCS pueda otorgar a un Estado para prevenir la incursión del sector privado, sea nacional o extranjero, en servicios esenciales no

sólo depende, como se había dicho anteriormente, de la no inclusión de un servicio en una lista determinada (y esto según el tipo de lista i.e. negativa o positiva), sino, así mismo, en la especificidad concreta de la no inclusión de un servicio, esto es, que tanto se “lime”⁵⁴ la exclusión. Para el caso, bloques comerciales de avanzada como lo son Estados Unidos y la Unión Europea, tienen listas de inclusión y exclusión bastante pulidas en este sentido. En las listas de EUA se puede atender que los servicios ambientales comprometidos⁵⁵ bajo el enfoque de Acceso a Mercados y Trato no Discriminatorio se realizan con la aclaración concreta de que aplica exclusivamente en caso de uso industrial y excluye en caso de consumidor final. La aclaración, o salvaguardia, establece un mecanismo de defensa ante el compromiso. Por otro lado, la UE, adquiere compromisos bajo una generalidad similar a la del propio AGCS, al establecer que dicho compromiso tiene salvedades y será regulado sólo si se trata de “servicios considerados como de utilidad pública a un nivel nacional o local”; el punto acá radica en comprender que los “servicios considerados de utilidad pública” serán aquellos “considerados” por la EU, ad hoc, si es necesario, como de utilidad pública. Es decir, hay una reserva en el derecho de denominar dichos servicios en función del momento y las circunstancias. (Tuerk et al, 2005; p. 153 y 154)

El limar las asperezas, previo a suscribir un compromiso, es vital pues permite que como lo establece *Ibíd*em (p. 168 y 169), el plantear claramente las reglas del juego en tiempo y en forma permitirá no sólo que los privados y la sociedad civil tengan pleno conocimiento de las condiciones en las que se encuentra un sector, y subsector, sino que, así mismo, evitará conflictos entre las obligaciones del Estado de proveer de servicios esenciales, universalmente, a la población y el interés privado de inversores nacionales o extranjeros, que busquen ampararse en el AGCS por ver violentada su inversión.

Ahora bien, se ha tratado el AGCS como un marco general de evolución para comprender el lenguaje sobre el cual se plantea el comercio mundial, pero, sencillamente, dicho Acuerdo no engloba todos los casos de conflicto, y por tanto, tampoco considera en sus definiciones mecanismos concretos de inserción a una economía y los procesos de resolución de conflictos en detalle. Para éstos casos, se dice, existen otros mecanismos que se pactan entre Estados y que sí constituyen la columna vertebral y el mecanismo armado de defensa en el libre comercio, estos son, los Acuerdos Comerciales y los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI's). Los TIB's, tema que se tratará mas adelante, se vuelven desarrollos posteriores a las disposiciones legales establecidas por la OMC, y se establecen sobre el patrón de expansión global del capitalismo, discutidos en la primera sección del capítulo 2 de este trabajo. El interés de trascender el marco lógico del AGCS es que dicho mecanismo, si bien plantea las bases legales del entendimiento del comercio internacional, no establece mecanismos específicos de defensa a la inversión para con los Estados partes del acuerdo, ni tampoco puede

54 El término utilizado en inglés para indicar éste grado de precisión se denomina “carve-out”

55 Servicios de saneamiento y desechos.

establecer un marco específico para cada relación entre partes. Son los tratados bilaterales de inversión, o cualquier otro mecanismo de negociación, los encargados de asentar dichos requerimientos.

3.1.4 Los tratados Bilaterales de Inversión (TBI's) y el arbitraje internacional

El proceso de crisis iniciado en la década de los 70's que comprometió seriamente el desempeño de las economías subdesarrolladas, en especial las de Latinoamérica, tuvo su cuota de influencia a la hora de configurar el nuevo escenario económico mundial en el que los Estados tendrían que definir las sendas de crecimiento. En el nuevo esquema de globalización, y neoliberalismo, las economías subdesarrolladas tuvieron que replantear su posición respecto de los TBI's. Aunado lo anterior a la política de liberalización exigida por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI's), como el Bando Mundial, que armaron medidas de ajuste estructural que impulsaban la idea de la inversión extranjera como plataforma de desarrollo. (Bohoslavsky, 2010) Para el año 2002, cerca de 2,181 TBI's habían sido firmados en el mundo, recogiendo los intereses de países desarrollados y, supuestamente, los de países subdesarrollados también. La explosión de la firma de TBI's en el mundo continúa acelerándose, y según la UNCTAD (2009) sólo para finales del 2008, 59 nuevos TBI's habían sido firmados, alcanzando un total acumulativo de 2,676 TBI's.

Los Tratados Bilaterales de Inversión son una realidad cada vez más presente de nuestro tiempo, son el instrumento legal que media las relaciones comerciales de los países involucrados en el comercio y que, por una u otra razón, no perfilan esperar el concurso de instrumentos multilaterales. Sin embargo, la configuración económica del mundo ha generado disparidades socioeconómicas importantes que fuerzan a reestructurar el modo en que se plantea la inversión de naciones desarrolladas hacia las más pobres. Según los inversionistas, el insertarse a naciones subdesarrolladas implica un riesgo extraordinario, distinto al que tendrían que asumir si se tratase de un homologo industrial, por lo que se hace necesario blindar sus inversiones de la discrecionalidad en la política pública. Discrecionalidad que está dada, usualmente, por las condiciones socio-económicas y socio-políticas en las que se encuentra inmerso un país subdesarrollado, las mismas, que, sin duda, se han vuelto históricamente inestables y rápidamente hostiles hacia la inversión extranjera⁵⁶; ya que, históricamente, dicha inversión, en vez de propiciar un desarrollo económico equitativo, ha buscado explotar el máximo los recursos naturales y la mano de obra barata.

56 Como experiencia de discrecionalidad política, que ha marcado precedente en la historia del comercio internacional se puede mencionar, de manera general, todos aquellos períodos de convulsión-transformación socio-política por los que ha pasado el tercer mundo y que ha adoptado la forma genérica de "revoluciones" (y sus derivados); las cuáles, una vez en efecto, echan por tierra los compromisos comerciales y de inversión que se realizaron previos al movimiento. Dos casos, notables, de dichos procesos pueden ser la Revolución mexicana (1910) y la Revolución cubana (1959).

Por lo anterior, la intención de un TBI es estructurar una serie de protecciones de un posible acto considerado “arbitrario” o “improcedente” a la luz de los términos del comercio e inversión. Ahora bien, si bien un TBI opera en una lógica similar a la de la OMC y el AGCS⁵⁷, en rigor, contiene suficientes elementos como para distinguirse de este marco lógico básico. En primer lugar, a pesar de que los principios rectores de un TBI convencional se han estandarizado para adoptarse en tratados multilaterales, no existen parámetros homogéneos o universalmente aceptados (Pannatier y Ducrey, 2005), por lo que el diseño de los TBI’s aún depende de los demandantes, árbitros y Estados interesados; obviamente, la interpretación de los árbitros es preponderante.

Como consecuencia, los TBI’s tienen reglas jurídicas que establecen principios bastante imprecisos, sin una normativa definitiva y procedimientos, lo que puede generar ambigüedades y discrecionalidades, en los laudos arbitrales que resultan de las controversias entre partes. (Bohoslavsky, 2010) En segundo lugar, los laudos arbitrales de controversias se estipulan ante una entidad que, por razones de imparcialidad, no es establecida dentro de los confines de la jurisdicción de ninguna de las partes. En este sentido, la estructura de resolución de conflicto existente en un TBI es definido por la naturaleza misma del tratado, esto es, ceder soberanía a cambio de credibilidad frente al inversor (Ibídem). Como resultado, ambos Estados pactan, a priori, un foro internacional de resolución de conflictos del que no saben exactamente el grado de afectación sobre su soberanía. (Chazournes, 2005) .

En consecuencia, la instancia internacional destinada a la resolución de controversias no es un asunto que debe tomarse a la ligera, ya que su propia creación es el resultado de un proceso largo y tedioso de prueba y error en la arena del comercio internacional. Bohoslavsky (2010; p. 12), y citando las fuentes del Banco Mundial (1992) y la UNCTAD (1998) respectivamente, explica que, después de las estériles luchas por imponer un esquema de protección a la inversión sobre la base del consenso tanto de países desarrollados como subdesarrollados, es la propia dinámica del modelo de liberalización de capitales, y la noción de que dicha liberalización es benéfica para el desarrollo de las economías, las que determinaron el marco de edificación para normar y regular los flujos de inversión extranjera. Es así como surge “la negociación de acuerdos bilaterales con definiciones y pautas genéricas y expresas prórrogas de jurisdicción a favor de tribunales arbitrales” (Bohoslavsky 2010; p. 12, citando a Wälde, 1998). Cuya expresión más concreta, eventualmente, se plasmaría en el Centro de Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), organismo adscrito al Banco Mundial, que constituiría la piedra angular el sustento de los modernos términos de inversión.

57 Según Pannatier y Ducrey (2005; p. 292), la lógica fundamental de un TBI es proteger el interés de los inversores, por lo que los elementos fundamentales constituyen: la definición de la inversión, la definición de los inversores, el trato de la inversión foránea, la repatriación de ganancias, expropiación y compensación y el asunto de resolución de controversias.

3.1.4.1 El centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)

El CIADI es nombre recurrente en la lucha contra los procesos de liberalización comercial, y de los procesos de privatización en general, y se trata de una entidad que surge en el marco de la búsqueda final por un consenso que conciliase las necesidades concretas de inversión de los países subdesarrollados con los intereses de protección y certeza jurídica de los países desarrollados. En principio, se limitó a ser un resultado, la final constitución de “(...) una convención de normas básicamente procesales, sin definir las reglas materiales precisas que deben regir las disputas entre inversores extranjeros y soberanos.” (Ibídem; p. 13) Como una convención, fue constituida de manera multilateral por la junta de directores del actual Banco Mundial, y, entró en vigencia formalmente en 1965⁵⁸. El CIADI opera en base a las provisiones del artículo 25 de su Convención general, en este sentido, la jurisdicción del Centro se aboca al cumplimiento de tres condiciones esenciales: el consenso de las partes, el estado de las partes y la naturaleza de la disputa. (Pannatier y Ducrey, 2005)

Lo preocupante del operar de ésta Convención es que echa por tierra cualquier marco de defensa de un Estado soberano frente al inversor extranjero, otorgando, plenamente derechos y seguridades a favor de la protección de la propiedad privada del exterior. Para el caso, la Convención del CIADI establece que: “(...) i) los inversores extranjeros pueden demandar directamente al Estado que los aloja; ii) la inmunidad soberana es restringida substancialmente; iii) el derecho internacional puede ser aplicado a la relación que se entabla entre un inversor extranjero y el Estado en el que se establece; iv) el agotamiento de los remedios locales es excluido, en principio, como exigencia previa al reclamo arbitral; y, v) la ejecución de los laudos es exigible en cualquiera de los países miembros del CIADI.” (Ibídem) .

Un aspecto interesante de notar aquí, es que el CIADI funciona como un mecanismo, aparentemente, de carácter imparcial, de ahí que el arbitraje funciona con el concurso de “expertos” internacionales contratados por las partes y sin ninguna venia y/o vinculación con éstas. Esto es así, principalmente por dos motivos, en primer lugar, porque existe la percepción que si la disputa se conlleva en la dimensión del Estado-nación, con la jurisprudencia y el marco legal respectivo, probablemente haya un sesgo a la imparcialidad en beneficio del Estado parte demandado. En segundo lugar, porque existe una implícita desconfianza de la legalidad misma de los procesos de países subdesarrollados, que arrastran innumerables precedentes de corrupción, débil institucionalidad y, en general, franca disrupción del respeto al derecho nacional e internacional. (Ibídem, citando a Lowenfeld, 2008 y Vandeveld, 1992)

Y aunque no se puede decir que el CIADI constituye una provisión sui generis en el derecho internacional cuyo objetivo es el de favorecer los intereses de transnaciona-

58 http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=ShowHome&pageName>AboutICSID_Home

les, sí se puede decir que, a partir de las controversias concluidas por el CIADI, ésta tendencia ha sido la práctica más común en la mayoría de los casos de arbitraje internacional. (Pannatier y Ducrey, 2005) Si la tendencia en el resultado de los laudos, de este tipo de instancias, es que tienden a favorecer la inversión privada extranjera en las controversias es por que, como dice Wälde (2003) en *Ibidem* (2005; p. 301) “Los inversores internacionales tienden a ser exitosos frente en el arbitraje internacional, principalmente debido a que, la ley internacional (TBI’s) está mayormente de su lado.” Lo anterior no es tan obvio, pero es muy lógico, debido a que el asidero legal que sustenta los laudos radica en instrumentos de un amplio espectro de aplicación e interpretación alrededor de favorecer las condiciones del inversor.

Los resultados de arbitraje del CIADI en los últimos años, en especial las controversias de agua y saneamiento, han dañado la imagen del organismo frente a los Estados, especialmente países de Latinoamérica. En consecuencia de lo anterior, el CIADI ha perdido consistentemente credibilidad de que sea el mejor instrumento para resolver disputas de carácter internacional. (UCTAD, 2010; p. 1) Al mismo tiempo, al crear esta estructura con poderes supranacionales y a favor de intereses privados se mina las posibilidades de defensa soberana de un Gobierno frente a los abusos de transnacionales, que pueden legitimar y hacer valer legalmente el interés corporativo-privado por encima del interés colectivo de un pueblo.

Es por lo anterior que Barraguirre (2010; p. 29), sobre la experiencia argentina en litigios llevados al CIADI⁵⁹, llama la atención sobre los costos de ignorar las implicaciones, en muchos casos desconocidas, de suscribir TBI’s que es amparado por un sistema de arbitraje internacional con elementos tan amplios y discrecionales, como es el caso del CIADI. De hecho, *Ibidem*, invita a sostener una conducta más reflexiva y concienzuda, y menos política y/o conformista, que predomine en la tanda de negociación a la hora de suscribir un TBI’s; de esta forma, evitar encadenar el derecho nacional a la autoridad supranacional, la cual puede tender a socavar el derecho soberano de los Estados si acaso éste entra en conflicto con el interés de los inversores.

3.1.5 Sobre los Acuerdos de Libre Comercio y las Asociaciones Comerciales

La abundancia de TBI’s pactados entre naciones, tanto desarrolladas como subdesarrolladas, obedece a una realidad del comercio internacional, y es que, a partir de los fracasos acaecidos en la OMC⁶⁰ para establecer un marco generalizado, y consensuado de organización de tratados multilaterales, las naciones han preferido impulsar sus propios tratados, adaptando sus necesidades concretas a las reglas del comercio;

59 En las últimas décadas la República de Argentina ha sido demandada en alrededor de 50 casos de litigio de empresas privadas llevadas al CIADI bajo el amparo de las provisiones de algún tipo de TBI o ACR.

60 Citamos para el caso, el estrepitoso fracaso de la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, 2003.

especialmente se plantea la necesidad de proteger las inversiones a partir de los lineamientos de la OMC y el AGCS. (Ziegler, 2005) No obstante, aun cuando los TBI's han establecido estándares para la promoción y protección legal de las inversiones y los inversionistas extranjeros, algunos acuerdos recientes también incluyen la libre entrada de las inversiones y los inversionistas como elemento del tratado⁶¹, el impulso de los Acuerdos Comerciales Regionales, bajo la figura de Acuerdos de Libre Comercio y Asociaciones Comerciales, ha experimentado un impulso, igualmente importante.

La evolución de los acuerdos comerciales puede encontrar un origen en los años de 1850 y 1910, con los llamados "Acuerdos de primera generación"; estos acuerdos, tenían como objetivo primario, mediar las relaciones de las naciones más desarrolladas del siglo XIX en aspectos básicos como el intercambio de bienes y el comercio de ultramar. No obstante, fueron los continuos espasmos bélicos que engulleron las economías europeas de esa época, y los elementos proteccionistas que implica una economía de guerra, una de las causantes de reducir la importancia del libre comercio. Entre 1950 y 1970, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, inicia una estructuración de acuerdos más formales para el comercio, los denominados, "Acuerdos de segunda generación". Estos acuerdos surgieron en un tiempo que pudiera considerarse "idóneo" para el comercio internacional, con el surgimiento del GATT, con la Carta de la Habana, y posteriormente, la OMC.

Fue en esta época también, que surgió la Comunidad Económica Europea (actualmente Unión Europea) sobre la base de dos tratados de segunda generación, estos son: el Tratado de Roma (1957) y el Tratado Europeo de Libre Comercio, que tiene como base la Convención de Estocolmo (1960). A partir de 1980, un cambio de rumbo en el comercio internacional y la formulación de los TBI's comenzaron a imperar en la escena global. Desde 1986 y 1994, con la Ronda de Uruguay, los esfuerzos de la comunidad internacional empezaron a centrarse en la construcción de acuerdos multilaterales de amplio espectro, que comenzarían su aplicación con el Programa del Mercado Interno de la Comunidad Europea (1992) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994) (Ibídem; p. 238).

Como se mencionaba en un principio, si bien los esfuerzos de integración regional entre los Estados en términos "multilaterales" servía al propósito de construir redes o marcos de asociatividad internacional, con el advenimiento del modelo neoliberal y la liberalización cada vez más intensiva del capital en todas sus formas, los TBI's recuperaron terreno y se abrieron paso en un mundo en que la integración económica prevalecería sobre la integración social o geográfica. Estos acuerdos, denominados de "tercera generación" adquirirían la lógica de los esfuerzos previos en el siglo XIX, no obstante, incluirían un espectro de aplicación mucho más amplio de elementos, lo cual los diferenciaría sustancialmente de un marco convencional de TBI, o la propia estructura del AGCS/OMC.

61 http://www.sice.oas.org/Dictionary/IN_s.asp#IN

Los principales bloques comerciales a nivel mundial, como es el caso de la Unión Europea, comenzaron a integrar dentro de los requerimientos de membresía a la Unión, marcos regulatorios en una amplia materia de aplicación, ya fuera de servicios, temas específicos a la inversión y la competitividad, contratación pública, etc. (Ibídem; p. 241). Temas que, tradicionalmente no habían sido desarrollados con tal énfasis en la esfera de los tratados convencionales. Como se ha dicho, el TLCAN fue pionero en esta línea, sobre todo al vincular países desarrollados con países subdesarrollados bajo un estricto marco de reglas y compromisos comerciales, le sigue el TLC EUA-CA, y una multitud más. (Mann, 2006; p. 8)

El cambio en la lógica de configuración de los Acuerdos Comerciales tiene que ver con el propio cambio acaecido en la década de los 80's. Junto con el proceso de endeudamiento de los países subdesarrollados se inicia un replanteamiento de la necesidad de la Inversión Extranjera Directa (IED) para los países subdesarrollados; disminuyó las posturas beligerantes frente a los inversores extranjeros y marcó un paso decisivo para la apertura de una nueva estructura comercial. (UNCTAD, 1999 y 2004) La incipiente globalización definió las señales del período posterior a la llamada "liberalización" de la IED, la evolución del comercio mundial siguió un sendero ascendente, a favor de los países desarrollados, dadas las condiciones asimétricas que imperaban en los países desarrollados y subdesarrollados.

En el amanecer del llamado modelo neoliberal, cuyos principios rectores constituían un aliciente sustancial de la liberalización de flujos de capital e inversión, los países desarrollados se aprovecharon de la situación de frágil estabilidad macroeconómica de los países subdesarrollados para impulsar un nuevo auge de los acuerdos de tercera generación, pero esta vez bajo los lineamientos de una imparable liberalización de las fronteras comerciales. (Mortimer y Stanley, 2009) Los países subdesarrollados tuvieron que sumirse a la nueva ideología comercial, y las políticas de comercio exterior respectivas obedecieron a la reconfiguración del paradigma de crecimiento económico.⁶²

La fuerza motriz de este nuevo modelo comercial, que privilegiaba no sólo el interés del inversionista extranjero, sino, así mismo, la visión de acuerdos cuyo impacto "trasciende" en el tiempo a través de una liberalización continua de servicios, marcó el desarrollo de los posteriores TBI's. Los esfuerzos fueron cristalizándose en diseños concretos hasta convertirse en los Acuerdos Comerciales de carácter regional que hoy en día conocemos. Los Estados Unidos de América⁶³ lideró los esfuerzos por explotar

62 Según la UNCTAD (1999; p. 30) la década de los noventa es un período marcado por la liberalización, la promoción y la protección de la IED; dado que, de las 895 modificaciones registradas en las leyes nacionales en materia comercial, el 94% refleja un intento por dar un ambiente más favorable a la IED.

63 Si bien se considera que el Acuerdo precursor del NAFTA fue el FTA (1988) entre Canadá y EUA, dado que el marco jurídico de ambos países era similar, el tema de la inversión no representaba un problema sustancial. La ausencia de un mecanismo concreto para la resolución de conflictos fue ampliamente compensado, no obstante, en los posteriores acuerdos comerciales (NAFTA y CAFTA-DR, por ejemplo).

al máximo esta nueva era de inversión mundial, y logró un éxito considerable al constituir en 1994 la primera zona de libre comercio con sus socios de Norteamérica, en lo que comúnmente se conoce como TLCAN⁶⁴; cuyo capítulo 11, referido a Inversión, serviría de base para la configuración de, al menos, 13 TBI's posteriores. (Gagné y Morin, 2006; p. 357)

CUADRO 3.2

Acuerdos de Libre Comercio (ALC) y Asociaciones Comerciales (AC) para México, Chile y Centroamérica

Países participantes	Firma	Vigencia
Bolivia - México	10 Sep 94	2-Ene-99
Canadá - Costa Rica	24-Abr-05	2-Nov-06
CARICOM - Costa Rica	10-Mar-08	
Centroamérica - Chile	19-Oct-03	
Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana (CAFTA-DR)	6-Ago-08	
Centroamérica - Panamá	7-Mar-06	
Centroamérica - República Dominicana	17-Abr-02	
Chile - AELC	27-Jun-07	2-Dic-08
Chile - Australia	31-Jul-12	7-Mar-13
Chile - China	19-Nov-09	2-Oct-10
Chile - Colombia	28-Nov-10	9-May-13
Chile - Corea	16-Feb-07	2-Abr-08
Chile - Estados Unidos	7-Jun-07	2-Ene-08
Chile - Japón	28-Mar-11	03 Sep 07
Chile - MERCOSUR	26-Jun-00	2-Oct-00
Chile - México	18-Abr-02	2-Ago-03
Chile - Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P4)	19-Jul-09	
Chile - Panamá	28-Jun-10	8-Mar-12
Chile - Perú	23-Ago-10	2-Mar-13
Chile - UE	19-Nov-06	2-Feb-07
Costa Rica - México	6-Abr-98	2-Ene-99
El Salvador - Taiwán	8-May-11	
Guatemala - Taiwán	22 Sep 2005	2-Jul-10
México - AELC	28-Nov-04	2-Jul-05
México - Israel	11-Abr-04	2-Jul-05

64 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Estados Unidos, Canadá y México) NAFTA, por sus siglas en inglés (North American Free Trade Agreement)

México - Japón	17 Sep 2004	2-Abr-09
México - Nicaragua	19-Dic-01	2-Jul-02
México - Triángulo del Norte	30-Jun-04	
México - UE	9-Dic-01	2-Jul-04
México - Uruguay	16-Nov-07	16-Jul-08
Nicaragua - Taiwán	17-Jun-10	2-Ene-12
Panamá - Singapur	2-Mar-10	25-Jul-10
Panamá - Taiwán	22-Ago-07	2-Ene-08

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del SICE/OEA

Nota: Resaltados los países de Centroamérica y Panamá

Según la OMC, desde principios de 1990 hasta el julio de 2010 se han notificado la suscripción de unos 474 Acuerdos Comerciales Regionales (ACR), contabilizando por separado las notificaciones relativas a mercancías y las relativas a servicios. De éstos, 351 fueron notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947 o el GATT de 1994⁶⁵; 31 de conformidad con la Cláusula de Habilitación; y 92 de conformidad con el artículo V del AGCS.⁶⁶

3.1.5.1 Elementos vinculantes de los Acuerdos Comerciales

Cuando se abordan los aspectos vinculantes de los Acuerdos Comerciales, en rigor, se está retomando mucho de los aspectos más representativos de vinculación legal propios de la estructura de la OMC/AGCS y de los TBI's, no obstante, existen algunos aspectos que diferencian sustancialmente los diseños. Sobre las características distintivas de esta nueva arquitectura legal propia de los Acuerdos Comerciales, como el Acuerdo suscrito por los países de América del Norte (TLCAN) y los Acuerdos de Asociación (o bien Asociaciones Comerciales) de la Unión Europea, como una suerte de evolución a los TBI's convencionales previos al período de "liberalización" de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) ocurrida en la década de los 70-90's⁶⁷.

En primer lugar, estos acuerdos combinan no sólo el aspecto de protección al inver-

65 Nota: Según la OMC, el número total de ACR en vigor ha aumentado constantemente, una tendencia que probablemente se agudizará con los numerosos acuerdos de este tipo que se están negociando actualmente, de los cuales el 90 por ciento son Acuerdos de Libre Comercio (ALC) y acuerdos de alcance parcial y el 10 por ciento son uniones aduaneras.

66 http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

67 Según Mortimer y Stanley (2009; p. 22) luego del "boom" que sufrieron los TBI's en la década previa a los 90's, éstos acuerdos sufren una evolución al "admisión model" que enfatizaba en la protección convencional de la inversión, y continuaría hasta incluir elementos de la llamada "liberalización" de la IED.

sionista, esencial en la estructura como un todo, sino que, como se ha mencionado anteriormente, promueven una agenda progresiva de liberalización de los bienes y servicios de cualquier traba comercial o estatal. Según Mortimer y Stanley (2009; p. 18) y la UNCTAD (1999; p. 58), esta liberalización, fue producto del giro en la concepción de la IED en los TBI's, y, por tanto, consistió en la eliminación de medidas que fueran consideradas "distorsiones de mercado", así mismo, el incentivo de medidas que incrementaran los estándares de trato al inversionista extranjero⁶⁸. En segundo lugar, se plantean mecanismos más precisos de resolución de conflictos, en tanto que, ya no sólo existe la figura del CIADI como mecanismo adscrito sino que existe un determinado procedimiento, legal y vinculante, que puede ser iniciado por un inversionista en contra de un Estado suscriptor (Bernasconi-Osterwalder y Weiss, 2006; p. 264).

3.1.6 El caso del TLCAN, como modelo del TBI bajo la visión de EUA

Bajo los términos de la ley internacional, explorados por Mann (2006 y 2001) y Bernasconi-Osterwalder y Weiss (2006), para el caso concreto del TLCAN, los aspectos vinculantes de dicho tratado marcan una evolución respecto del marco básico del AGCS/OMC; sigue la línea abierta por los TBI's convencionales, pero enmarcando la cuestión en un elemento concreto del capitulado global. Dentro de la estructura del TLCAN, existe el muy "controvertido" Capítulo 11, referido a inversión IIDS/WWF (2001). Según Bernasconi-Osterwalder y Weiss (2005; p. 265), diversos casos de litigio internacional ocurren actualmente debido a demandas de los inversores, retando medidas que van encaminadas a la defensa del medio ambiente o temas de salud pública, amparadas por las provisiones y procedimientos contenidas en el Capítulo 11 de Inversión; se trata de litigios, en los cuales surge un conflicto a la entre el derecho internacional que protege la inversión y aquel que protege los derechos humanos.

El Capítulo 11 del TLCAN, expande los términos de cobertura sobre una serie de criterios básicos o fundamentales a saber: el trato nacional y el trato de nación más favorecida, el nivel internacional mínimo de trato, las prohibiciones sobre los requisitos de desempeño y las prohibiciones sobre la expropiación. (IIDS/WWF, 2001; p. 13) En términos generales, el Capítulo 11 conforma el "brazo armado" del TLCAN, cuyo propósito fundamental es el de proveer protección al inversionista de medidas gubernamentales que "pudieran" afectar la inversión. El problema, tal y como lo menciona *Ibidem* (p. 11), es que el concepto de "medidas" en el Acuerdo -esto es, toda ley adoptada por las legislaturas nacionales, estatales o provinciales; los reglamentos mediante los cuales se aplican estas leyes; las leyes y los estatutos locales o municipales; y las políticas que afectan a la interacción del gobierno con las empresas- es muy

68 En términos concretos se puede entender "distorsiones de mercado" todas aquellas situaciones que representaran una traba a la entrada y operación del capital extranjero, sobre la propiedad y el control, fiscalización y autorización. Por otra parte, los incentivos iban encaminados a el reconocimiento explícito del trato nacional no discriminatorio y la construcción explícita de un mecanismo de solución de disputas, entre otros.

amplia, y muy bien puede volverse conflictiva sobre la implicancia de dichos procedimientos y la legítima actuación de política social y ambiental por parte de los Estados.

El tema de Trato Nacional en el TLCAN es una de los principios que se han utilizado como asidero legal para levantar demandas en contra de un Estado. Si bien el Trato Nacional es un aspecto transversal de los TBI's, que procede desde la OMC/AGCS, su inclusión dentro del TLCAN provee de los medios básicos para consolidar una demanda. Esto es así, dado que, como lo sostienen IIDS/WWF (2001; p. 30), y Bernasconi-Osterwalder y Weiss (2005; p. 269), la clave está en la interpretación legal de la expresión: "en circunstancias similares"⁶⁹. La misma es utilizada para tanto, la provisión de Trato Nacional, como de Trato de nación más favorecida, y consiste en reconocer que las condiciones en que se trate a la IED deben ser no menos favorables, en las circunstancias que se considere como similares a las que si se tratara de un nacional.

La cuestión de interés acá, es que no existe una definición clara de lo que se deberá entender por "circunstancias similares", de hecho, Ibídem (2001) sostiene que el no haber definido apropiadamente los factores determinantes de dicha implicación, una vez surgieron los casos de controversia el espectro de aplicación fue tan amplio que dio las pautas para que, por ejemplo, una empresa trasnacional pudiera demandar a un Estado aún cuando su cadena productiva estuviera dispersa en varios territorios. Es decir, basta con que solamente un eslabón de la cadena productiva global sea afectado desfavorablemente, en los términos de Trato Nacional, y no importa si se trata de una sede, o la propia casa matriz, la que se encuentra en el área bajo la influencia del Acuerdo, la empresa puede sujetar a demanda a un Estado sobre dicho principio si logra comprobar que ha sido afectada por no haber sido tratada "en circunstancias similares."⁷⁰

De igual forma, el enfoque del TLCAN sobre listas de compromisos, de liberalización progresiva, es uno referido a "listas negativas", es decir, listas que incluyen la totalidad de servicios considerados dentro del comercio y sólo se excluyen aquellos servicios, explícitamente, marcados donde no aplican los principios de Trato Nacional no Discriminatorio y Trato de Nación más favorecida (Mortimer y Stanley, 2009). Esto representa un cambio sustancial a lo normalmente considerado dentro del AGSC, que tiene un enfoque de "listas positivas", en contraposición las negociaciones del modelo de

69 Artículo 1102: Trato nacional del TLCAN: "Cada una de las Partes otorgará a los inversionistas de otra Parte un trato no menos favorable que el que otorgue, **en circunstancias similares**, a sus propios inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones."
http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/CAP11_1.asp#Cap.XI (énfasis nuestro)

70 De esto se puede citar el caso de PACIFIC RIM., de capital canadiense, que demanda al Estado salvadoreño utilizando el TLC (CAFTA-DR) que dicha nación ha suscrito con EUA, dado que mantiene un domicilio en éste último país. La demanda es amparada sobre el principio de Trato Nacional y Trato de Nación más Favorecida, en el capítulo diez, artículos 10.3 y 10.4 respectivamente, entre otros sustentos que sostiene el Demandante.
http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC1652_En&caselD=C661

Estados Unidos. Según Mann (2006; p. 13), para el caso del TLC que Estados Unidos suscribió con Centroamérica y República Dominicana, únicamente Nicaragua⁷¹, Costa Rica⁷², Honduras⁷³ y Dominicana⁷⁴ establecieron alguna forma de exclusión, directa o indirectamente, sobre su obligación a acceso de mercados, dentro su listas de compromisos para los servicios relacionados directamente con el agua. Pero éste no fue el caso de Estados Unidos o del resto de estados partes, ello significa que, bajo los principios de Trato Nacional no discriminatorio y Trato de Nación mas favorecida, el TLC EUA-CA, aplica completamente para el caso de agua y saneamiento, a cualquier Estado que no haya excluido de sus listas el tema especifico⁷⁵ una vez que dicho servicio pase a ser administrado por privados o deslegitime las formas previstas por el Artículo 13 del AGCS.

Para el caso, el TLCAN establece de una regulación ambiental, contenida en el artículo 1114, pero la estructura del mismo no ofrece salvaguardias tan explícitamente vinculantes como el resto de las provisiones relativas a inversión. En concreto, como lo menciona Bernasconi-Osterwalder y Weiss (2006; p. 266), si bien los contenidos consisten en compromisos que eviten relajar la legislación alrededor de la salud, el ambiente, etc., como mecanismos de atracción de inversión, el lenguaje utilizado no es “mandatario” (el término “debería” es usado en lugar de “deberá”) por lo que, el impacto en términos concretos resulta “negligible” en relación a los aspectos duros del tema de inversión.

3.2. La Estrategia Comercial Europea

3.2.1. La Comisión Europea

Una de las instancias de gobierno más importantes, no sólo en materia política sino comercial y de cooperación, la constituye la Comisión Europea; una entidad surgida de los propios principios fundadores de la UE y con poderes expresos con el mandato de “elaborar propuestas de legislación europea y gestiona la labor cotidiana de aplicación de las políticas y asignación de fondos de la UE. También se asegura de que se cumplan los Tratados y la legislación europeos.”⁷⁶ Dentro de sus atribuciones se incluye la representación del bloque de la UE en las negociaciones que involucren a la Industria y al Comercio europeo, los temas de Competencia e Inversión, entre otros más.⁷⁷

71 http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/cafta/asset_upload_file776_3949.pdf

72 http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/cafta/asset_upload_file686_3945.pdf

73 http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/cafta/asset_upload_file880_3948.pdf

74 http://www.ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/cafta/asset_upload_file956_5846.pdf

75 Para este caso, la obligación recae sobre los estados de El Salvador, Guatemala y Estados Unidos.

76 http://ec.europa.eu/about/index_es.htm

77 http://ec.europa.eu/about/ds_es.htm

A diferencia de lo que ocurre en Centroamérica, el panel y lobby⁷⁸ de las empresas transnacionales que presionan a los Gobiernos de la UE, y configuran su estrategia global en materia de inversiones, es amplio y muy poderoso. Si bien las negociaciones que la UE ha mantenido, siempre han sido en términos de, y entre, Estados partes, como la OMC establece, no es difícil comprender que las negociaciones por parte de la UE se han hecho, y se hacen, en función de los intereses particulares de las transnacionales europeas (como debe ser en el capitalismo global); y, más aún, su presencia e influencia es muy atendida y reconocida por la propia Comisión Europea, no sólo en las negociaciones per se, sino en los términos y condiciones que aquellas dicten para el comercio internacional (Eberhardt, 2010; p. 16).

Los llamados “lobbys” de las transnacionales europeas son la plataforma básica de presión frente a la palestra pública del derecho internacional, la opinión ciudadana y las organizaciones de la sociedad civil. Amparados por BussinesEurope, una de las más grandes gremiales empresariales de Europa, los intereses comerciales de las transnacionales rondan, más o menos, los mismos parámetros de la OMC/AGCS: a) la eliminación de todas las condiciones y normativas para las inversiones extranjeras que se podrían utilizar para maximizar los beneficios de las sociedades de acogida; b) el trato igualitario a todas las empresas nacionales y extranjeras, lo cual prohíbe a los Gobiernos dar un apoyo especial a las empresas nacionales o a las empresas de otros países de la región; c) la repatriación ilimitada de los beneficios de filiales extranjeras (Ibídem).

3.2.2. El Acuerdo Cotonou y el Consenso Europeo sobre Desarrollo

La configuración de los actuales Acuerdos de Asociación, en tanto “CAFTA+⁷⁹”, enmarcados en la lógica propia de la UE, se consolida con el Acuerdo Cotonou en el año 2000. La lógica del acuerdo es la de expandir las fronteras de la negociación comercial en sentido convencional, y realizar un acercamiento más integral a la mesa de los países subdesarrollados, que, por sus condiciones socio-históricas, fueron, en algún momento, parte del gobierno colonial europeo⁸⁰. El acuerdo, si bien trabaja sobre las líneas generales de apoyo a los países del APC, evoluciona la política previa y manifiesta la intención de incorporar los mercados de dichas naciones en una

78 Según Sierralta R. (2005; p. 344) un *lobby* es un mecanismo de influencia de poder cuya representación pública siempre suscita sospechas, recelos y reservas. Se usa con o sin leyes o reglamentos, se articula eficazmente, y sus operadores a menudo logran sus objetivos particulares. Se trata de un mecanismo de posición o de acción frente al poder público.

79 Se dice que son CAFTA+ o “plus”, en tanto, contienen elementos que los distinguen de un simple Acuerdo Comercial y asimilan elementos concretos de Cooperación Política y para el Desarrollo, que fuera iniciada por el Acuerdo Cotonou y formalizada en el Consenso Europeo de Desarrollo.

80 Según Mata y Cordero (2009; p. 9), los compromisos de la UE adquiridos con el grupo de excolonias conocido como APC (naciones de Asia, Pacífico y Caribe) influyeron fuertemente en la década de los noventa. Su origen se remonta a las Convenciones de Yaoundé (1963 y 1970) firmadas entre la entonces Comunidad Europea y 19 excolonias africanas que recientemente se habían independizado de Europa. A éstas les siguieron las cuatro convenciones de Lomé, vigentes desde 1975 hasta el año 2000, con un número siempre creciente de excolonias del APC.

auténtica integración económica y política, de bloque, con los mercados y gobiernos de la UE. Lo anterior se basa en una posición política bastante idealista, que es el acuerdo en cuestión, pero se cristaliza en la práctica con el uso de los Acuerdos de Asociación Económica; con la intención de "(...) eliminar paulatinamente las barreras comerciales entre los miembros de cada grupo subregional y hacia la propia UE." Así mismo, se sostiene que los Acuerdos de Asociación "(...) mantendrán los objetivos de asimetría y flexibilidad para favorecer a las naciones más débiles." (Mata y Cordero, 2009; p. 10)

En la concreción de la política iniciada por el Acuerdo de Cotonou, la UE inició la estructuración de una estrategia social bastante ambiciosa, en términos políticos y de discurso, que buscaría reconfigurar la concepción del comercio y su influencia al desarrollo de los pueblos. En concreto, en el año 2005, se presentó por parte de la Comisión Europea, el documento denominado "El consenso europeo sobre desarrollo". Bajo la visión de una globalización "potenciadora de la equidad económica y social", la UE se posiciona así misma como un ente responsable de la distribución de dicha equidad hacia los países subdesarrollados; y, sin duda, no es para menos, ya que en el año que se presentó dicho informe, la UE era responsable de, nada menos que, más de la mitad de la ayuda total⁸¹ destinada para el desarrollo de los países pobres. Por lo que, resultó importante capitalizar dicha estructura de dependencia en favor de los intereses comerciales europeos.

El primer componente que define las líneas de acción de la estrategia se enmarca en un aspecto singularmente atractivo del discurso de la cooperación, esto es, el plan-agenda de Naciones Unidas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y el segundo se plantea sobre la política específica de cooperación y desarrollo de la propia UE. Así, se plantean las bases de trabajo, coherente y estructurado con la estrategia global de la UE, que se listan como sigue: 1) comercio e integración regional; 2) medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales; 3) infraestructuras; 4) agua y energía; 5) desarrollo rural, agricultura y seguridad alimentaria; 6) gobernanza, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas económicas e institucionales; 7) prevención de conflictos y Estados frágiles; y 8) desarrollo humano; cohesión social y empleo⁸². Según Mata y Cordero (2009; p. 11), en la práctica, los planteamientos del discurso de la UE se concretizan en tres "pilares", que componen los ALC, estos son: la cooperación, el diálogo político y el comercio.

81 "La Unión Europea (UE) ocupa el primer lugar en cuanto a la ayuda al desarrollo que se concede en todo el mundo, puesto que otorga el 55 % de ésta. No obstante, la eficacia de la ayuda europea puede y debe incrementarse mediante un mayor esfuerzo de coordinación y armonización. Esta declaración presenta una visión común que orienta la actuación de la UE en el ámbito de la cooperación al desarrollo tanto a nivel nacional (Estados miembros) como comunitario. Expone también las acciones concretas que deben llevarse a cabo para aplicar esta visión a escala europea." http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm

82 http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r12544_es.htm

El pilar de cooperación es uno de los elementos más importantes de la estrategia global de la UE, ya que es la cooperación para el desarrollo uno de los mecanismos de acercamiento y generación de capital político más efectivos, y, aparentemente, más “inocuos” para con los gobiernos y poblaciones de los países subdesarrollados. En el año 2007, la UE acaparaba cerca del 57% de los flujos globales de Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA por sus siglas en inglés), convirtiéndose en el principal donante multilateral en el mundo. (EC, 2008-2010; p. 12) En esta línea, el pilar de cooperación se desapega crecientemente de la lógica de “desembolso por proyecto” hacia una de apoyo a programas sectoriales o bien los recursos canalizados al presupuesto gubernamental del país receptor en sectores determinados (Mata y Cordero, 2009; p. 11).

El pilar de dialogo político fue inspirado en la adopción de una política remediación y atención de la UE para con los escenarios de frágil institucionalidad y conflicto bélico en los que, usualmente, se encontraban inmersos los países subdesarrollados. Como lo menciona Ibídem “... De esta relación se conformó un acervo de valores ratificado en el Consenso de 2005 como una dimensión preventiva de la política de la UE hacia los países en desarrollo, en busca de la estabilidad democrática de éstos y de una alianza política para hacer valer algunos principios en los foros internacionales. Entre éstos y frente a otras potencias mundiales, resalta la defensa de lo que la UE denomina un “multilateralismo efectivo”, estrechamente ligado al fortalecimiento del Sistema de Naciones Unidas.”

3.2.3. Una “Europa Global”

El 4 de octubre del 2006, en Bruselas, la Comisión Europea presentó al Parlamento Europeo, al comité económico y social europeo y al comité de las regiones, etc., el documento de propuesta “UNA EUROPA GLOBAL: COMPETIR EN EL MUNDO. Una contribución a la Estrategia de crecimiento y empleo de la UE⁸³”. En dicho documento, se plantea una “ambiciosa” estrategia de competitividad para la UE y sus empresas, cuyo centro esencial lo constituyen: el rechazo del proteccionismo, la apertura de los principales mercados fuera de Europa, acceso a los recursos⁸⁴, el explotar todas las nuevas áreas de crecimiento⁸⁵ y la unificación de los esfuerzos de las políticas internas y externas de la UE.⁸⁶

83 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:ES:PDF>

84 Según los lineamientos de la estrategia: “La industria europea debería poder tener acceso a los recursos cruciales, como la energía, las materias primas, los metales y la chatarra, y dicho acceso sólo debería restringirse por motivos medioambientales o de seguridad.” (Ibídem)

85 Se comprende dentro de éstas “nuevas áreas”, a los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI), servicios, inversiones, contratación pública y competencia. Dado que, “estos sectores ofrecen oportunidades importantes para la economía europea, a condición de que la liberalización progresiva del comercio mundial y la existencia de normas transparentes, eficaces y respetadas (internacionales y nacionales) faciliten los intercambios entre la UE y sus socios comerciales. Para ello, debería incrementarse la cooperación bilateral e internacional.”

86 http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_es.htm

En el sentido más crudo de la competitividad, la concepción de la estrategia, en términos de un plan de política interna, se plantea sobre la idea de que el bienestar de la población europea se gana solamente a través del triunfo competitivo progresivo de la industria local en términos de la captura de mercados foráneos. En este sentido, si bien se hace hincapié sobre el documento "Una agenda de los ciudadanos"⁸⁷ de la Comisión Europea, los potenciales éxitos de la estrategia global recaen con preponderancia en el éxito de los mecanismos de inserción a los mercados extranjeros. Es decir, el éxito se mide en términos de la precisión de los instrumentos y mecanismos de política externa, y sobre el triunfo del paradigma neoliberal como doctrina económica para la política interna y externa de la UE; y así, constituirse en una potencia económica de relevancia en la globalización.

En este sentido, los mecanismos de política exterior de la estrategia recaen fundamentalmente en los lineamientos del multilateralismo, propios de la OMC. Pero, también se reconoce que más allá de la estrategia multilateral del bloque, es vital que la UE tenga un despliegue no menos eficaz en su promoción de liberalización de los intercambios (en términos amplios y rápidos) en el marco de sus relaciones bilaterales. Igualmente, el fortalecimiento y perfeccionamiento del instrumento de política exterior, por excelencia, esto es: los Acuerdos de Libre Comercio.

Es obvio que si la estrategia exterior se basa, principalmente, sobre el pilar comercial de la UE, los objetivos estratégicos del bloque estarán enmarcados en el mayor y más absoluto acceso a los mercados de terceros. Y así mismo, se aclara que, la estrategia debe concentrarse "...en determinados países y sectores y en la apertura de sus mercados a terceros países. Ese esfuerzo debería realizarse de forma concertada con la industria y los Estados miembros." Y continúa: "La contratación pública de terceros países debería estar abierta a los proveedores europeos. La Comisión iniciará una acción dirigida a reducir las prácticas restrictivas discriminatorias. Si procede, se mantendrán determinadas restricciones específicas en el caso de terceros países recalcitrantes, con objeto de fomentar la apertura recíproca de los mercados." Para terminar con el elemento defensivo: "...de modo que la UE velará por que los instrumentos de sus socios estén justificados, y sean transparentes y conformes con las normas internacionales. En caso contrario, podría recurrir a los mecanismos de resolución de conflictos, como el de la OMC. Además, la UE se centrará en la mejora de sus propios instrumentos, que deben responder a los requisitos de eficacia y de adaptación a los cambios globales, con objeto de garantizar que se tenga en cuenta la diversidad de intereses europeos."⁸⁸

Así mismo, el interés "estratégico" de la UE, por la presencia de sus inversiones en mercados extranjeros no sólo es acerca de su interés por fortalecer sus inversiones existentes, sino también, el interés de expandir los acuerdos previos y sobrepasar las fronteras propias del comercio tradicional del bloque; en este sentido se dice que "(...) esos acuerdos han de ser más completos, ambiciosos y amplios, de modo que

87 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0211:FIN:ES:PDF>

88 http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_es.htm

incluyan una amplia gama de ámbitos que abarquen los servicios y las inversiones, así como los derechos de propiedad intelectual (DPI)”⁸⁹

El comunicado de la estrategia “Europa Global”, sin duda, constituye uno de los manifiestos capitalistas más claros, a favor del libre comercio y la captura de los recursos estratégicos, apoyando intereses exclusiva y explícitamente privados. Pero bien vistas las cosas, más que un “cambio” en la política comercial europea, define a grandes rasgos la plataforma real de política exterior europea que debe, sin más, sustentar los capítulos comerciales de los nuevos ALC. Es una estrategia que, en el marco de otras iniciativas igualmente fuertes –como la “Iniciativa de Materias Primas” (Bruselas, 2008)- se plantea la inserción estratégica de las inversiones de transnacionales europeas, para explotar, extraer y consumir los recursos humanos, naturales y financieros de los países menos desarrollados, y así, sustentar el crecimiento económico y bienestar de la UE.

3.2.4 El Tratado de Lisboa 2009 y el nuevo marco de protección a la IED

Según Van Os (2010; p. 21), la estructura de acuerdos que la UE ha venido impulsando históricamente en sus negociaciones de bloque ha sido siempre sobre la base de la Política Comercial Común (PCC), no obstante esta política regía todos los aspectos comerciales relevantes, no tenía un alcance explícito de los asuntos relacionados con la IED europea. Tradicionalmente la UE siempre se dedicó a los asuntos relacionados con acceso a mercados, liberalización de servicios, y otros más. En contraste, los temas duros, como protección jurídica de las inversiones⁹⁰, eran regulados por los TBI’s respectivos que cada Estado parte convenían con sus socios comerciales (Ibidem y Eberhardt, 2010; p. 16).

Fue hasta diciembre de 2009, que hay un cambio sustancial en la política exterior de la UE, ya que después de varios años de discusión y conflicto de partes, entra en vigencia el Tratado de Lisboa (2009), cuyo propósito es el de complementar la normativa de la Comisión Económica (CE) Europea y de la propia EU; para lograr una inserción, de la región para el nuevo siglo, como un actor relevante en la competencia mundial y afrontar “los retos del futuro”.⁹¹ Dentro de la retórica del enunciado anterior, y observando los sectores que engloba –esto es, Industria y Comercio-, el Tratado permite reestructurar sustancialmente la forma en que la IED es recibida y protegida en los países receptores desde un marco de política de bloque.

El Tratado de Lisboa (2009) es un paso considerable en la estrategia europea global, en tanto ha logrado dar líneas sobre la unificación de las políticas de IED para la UE, cambiando la previa responsabilidad bilateral de cada nación, hacia la construcción de un ente colectivo de única responsabilidad multilateral, y otorgando plenos poderes al

89 Ibidem.

90 Entre estos, hay que mencionar en concreto, la protección de inversiones establecidas contra la expropiación y la discriminación, con mecanismos de ejecución como el arbitraje entre Estados o entre inversores y Estados.

91 http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_es.htm

bloque de la UE. Es decir, los Estados miembros de la Unión pierden la facultad de firmar TBI's individualmente pero a cambio permiten que la Comisión asuma sus competencias para construir una política de bloque más fuerte y homogénea. (Maes, 2010; p. 13 y Van Os, 2010; p. 21) Si bien se establece que, bajo un reglamento temporal, los TBI's previos a la entrada en vigencia del Acuerdo permanecen operativos y vigentes, dicha transformación es un paso decisivo en la construcción de un mecanismo de protección legal de los inversionistas y homogenización de las plataformas de negociación.

No obstante lo anterior, la intención de los grupos empresariales de la UE es que, si se integra dicha normativa, la homogeneidad de los parámetros debe estar sobre premisas mínimas de los TBI's, que significa la liberalización unilateral de las inversiones y además protección de los inversores, especialmente frente a la expropiación, así como un mecanismo de solución de diferencias entre Estados e inversores y entre Estados (Ibídem; p. 17 y Eventon, 2010; p. 24); de preferencia, se considera la posibilidad de estructurar un modelo rígido e implacable de TBI, como puede ser el modelo alemán.⁹²

3.3. El contexto de las relaciones entre la Unión Europea, América Latina y Centroamérica.

Como bien lo expresa P. Rocha (2006; p. 7), el proceso de negociaciones que ha llevado a la firma, y casi ratificación, del AdA-UECA no ha sido un asunto espontáneo y/o apresurado -"de la noche a la mañana"- sino, por el contrario, dicho tratado ha resultado ser una pieza muy importante, pero complementaria, de un complejo rompecabezas, de una política global en materia comercial; y de la cual Centroamérica sólo ha venido a jugar un rol cuasi-marginal, de una verdadera estrategia estructural de dominación comercial hacia América Latina en su conjunto.

Las relaciones comerciales y políticas de Centroamérica con la UE siempre han estado presentes en la historia de ambas partes, mismas que pueden ser rastreadas hasta el tiempo de la colonia, con el ascenso y caída del añil y su posterior reemplazo por el café como producto fuerte de exportación hacia los mercados europeos. (Galeano, 2004; p. 139 y 140) Estas relaciones han sido, no obstante, unas de "dependencia" –política, cultural y económica- que se erigieron sobre la concepción de un mundo dividido, entre países desarrollados y subdesarrollados; una suerte de "división internacional del trabajo" en los términos de Prebisch y C. Furtado. Bajo éstos términos, los países industriales han definido la forma y el grado de desarrollo de los países menos adelantados, marcándoles el paso y la manera en que se van a insertar al mercado mundial mediante el mecanismo de competencia capitalista⁹³.

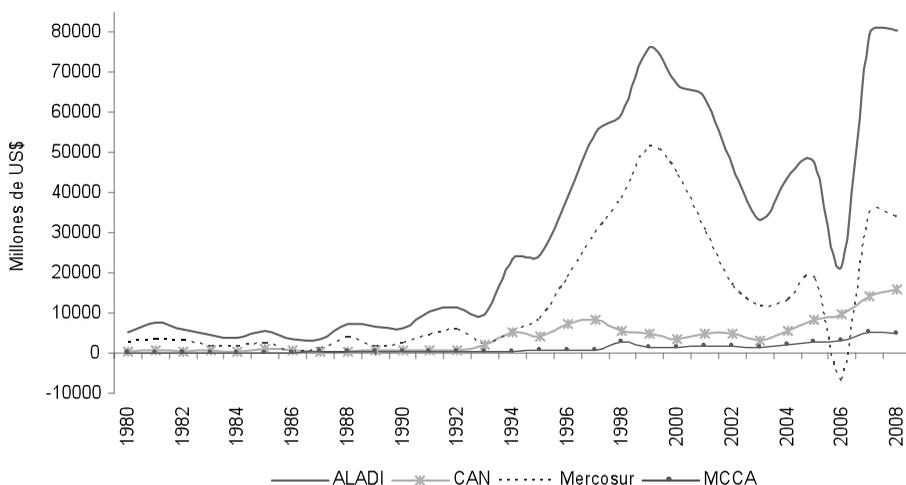
92 Según Maes (2010; p. 17) el punto final sobre si se adoptará un modelo TBI determinado no es definitivo, ya que por un lado los representantes de la Federación de la Industria Alemana (BDI), están a favor de plantear un "tratado modelo" único, basado en la propia normativa alemana. Pero, al mismo tiempo, la gremial BussinesEurope, está en contra de éste modelo ya que, son partidarios de un tratado más flexible que incorpore las necesidades de cada sector empresarial de la UE.

93 Mas sobre ésta temática en Dos Santos, Theotonio. *"La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas"*, 2003.

Si bien las relaciones de dependencia y la teoría de la dependencia para esa gracia, están sujetas a nuevos escenarios políticos y económicos, propios de la globalización que ha modificado y complejizado dichas relaciones, –cuya expresión más plausible puede ser las redes globales de producción, Dieter (2003) y Gereffi (2001)- la dinámica y el espíritu de la dependencia permanece inalterado en su esencia para los países latinoamericanos.

La entrada en vigencia del modelo neoliberal y el ingente desarrollo de la globalización tuvo un impacto considerable para Centroamérica y para América Latina, la cual, como región, venía de un pobre desempeño económico durante la década de los ochenta. Conjugados los problemas con el período de crisis y estancamiento, endeudamiento externo y desequilibrios macroeconómicos, los países latinoamericanos abanderaron unos, con mayores bríos que otros, el nuevo paradigma de apertura y liberalización que se impulsó desde las economías avanzadas. En este marco de globalización, la IED se constituyó en uno de los factores estratégicos, y determinantes, para el desarrollo local, el crecimiento interno por vía de exportaciones y la transferencia de conocimiento y tecnología. Por tanto, se creía que la estrategia de inserción global debía pasar por la inclusión de cuantiosos compromisos a favor de la globalización y del libre mercado.

GRÁFICO 3.1
Inversión Extranjera Directa (IED) neta en las principales Asociaciones Comerciales de América Latina. En millones de dólares en el período 1980-2008



Fuente: Elaborado a partir del CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Nota: ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración, CAN: Comunidad Andina, MERCOSUR: Mercado Común del Sur y el MCCA: Mercado Común Centroamericano.

Como se ha mencionado anteriormente, para el caso de los ALC, después de una era de políticas más bien restrictivas y cerradas al inversionista extranjero, y la IED en general, América Latina transitó por un período de apertura hacia los flujos de IED. Razón especial para dicho cambio en la conducta de las políticas lo constituyó el fracaso del modelo sustitutivo de industrialización y la insuficiencia de los mercados internos para empujar eficazmente la estrategia; adicionalmente se puede mencionar los efectos negativos de la deuda externa contraída por los países latinoamericanos y los shocks externos de la crisis de precios de 1970. En consecuencia, la región mantuvo niveles de crecimiento muy reducidos y se hizo necesaria la transformación estructural de las economías (Moguillansky, 2002; p. 10 y Dabat, 2010).

Si bien dicha transformación estructural fue un proceso casi transversal a la totalidad de las economías de la región, el desarrollo en la implementación del mismo no fue de manera homogénea, ya que, como *Ibídem* (p. 11 y 12) comenta, hubieron países que realizaron las reformas más activamente en sus economías que el resto, y, así también los procesos de liberalización se dieron, en general, de manera gradual. Para el caso, si bien los procesos de privatización fueron de las reformas más avanzadas, el tema de apertura comercial fue prioritario desde un inicio. Las cifras oficiales indican que, para el año 2008, la región latinoamericana había suscrito alrededor de 438 TBI's, lo cuál, representó el 18% del total de TBI's firmados a nivel mundial. (UNCTAD, 2009; p. 4) Pero como la propia UNCTAD (2000; p. 15) informa, la mayoría de TBI's suscritos por la región ocurrieron a principios de la década de los noventa. Así mismo, como dicen Lara C. y Flores (2009), sobre las cifras de la UNCTAD, los TBI's firmados en América Latina han incrementado desde el año 2000, no lo han hecho en la cuantía de la década anterior; y, de hecho, en algunos países dicha tendencia parece haberse estancado.

CUADRO 3.3

Número de Tratados Bilaterales de Inversión Firmados en América Latina, 1990-2006

América Latina	1980-1989	1990-1999	2000-2006
	60	361	145

Fuente: Tomado de Lara Cortés y Flores (2009; p. 53)

Sobre las investigaciones de Lara y Flores (2009; p. 54) y Amann y Vodusek (2002; p. 5) se puede dilucidar un aspecto en extremo interesante, acerca de la configuración histórica tanto de la apertura comercial de América Latina como de su proceso de liberalizaciones. Y es que, desde inicios de la década de 1990 hasta el año 2000, se puede observar que hay una cada vez mayor presencia de la Inversión Directa Europea en las economías latinoamericanas, la cual ha tendido a desplazar proporcionalmente, y con creces, a los incrementos de la IED proveniente de Japón y de EUA (cuyo destino preferido de éste último lo ha constituido México y C.A).

CUADRO 3.4
Origen de ingresos de IED para algunos países de América Latina,
1996-2000 (En porcentajes)

	EE UU	UE	Japón	ALADI	Centros financieros	Otros	Total
Argentina	13.4	68.6		4.4		13.6	100
Brasil	23.7	54.9	1.4	0.7	12.4	6.9	100
Bolivia	32.3	30.6	0.1	27.6	5.2	4.2	100
Chile	25.7	45.2	3.2	2.5	3.5	20	100
Colombia	9.9	33.7	0.5	3.9	32.7	19.2	100
México	66.8	18.9	4.5	0.2	2.2	7.5	100
ALADI	29	48.5	1.8	2.3	7.8	10.6	100

Fuente: Tomado de Calderón Hoffman (2002; p. 33)

Como bien lo expresa Calderón (2002; p. 19), “la inversión extranjera directa (IED), reflejo de la expansión internacional de las empresas transnacionales (ET), se ha constituido en uno de los elementos centrales de la globalización de la economía internacional.” Cuando se habla de incremento de los flujos de IED, obviamente, se habla de la captura de mercados por parte de empresas transnacionales, de fusiones y adquisiciones (compras) y de, en general, un despliegue agresivo del capital transnacional para posicionarse en sectores estratégicos de la economía para incrementar su órbita mundial de valorización; porque en su forma global, el capital transnacional, se observa precisamente como redes complejas de producción, distribución y consumo. A la inversa, la disminución de flujos se complementa con la idea de que éstos cesarán pero los dividendos y ganancias de las empresas regresan a los respectivos gobiernos de las cadenas.

Según la CEPAL (2003; p. 24 y 25) durante el período en cuestión –esto es, la década de los noventa- el capital extranjero desarrolló una estrategia doble en Latinoamérica, repartiéndose, geográficamente la región en términos hemisféricos pero a la medida de sus intereses y objetivos de origen. Por un lado, en México y Centroamérica la estrategia se basó en la búsqueda de eficiencia mediante la integración de plataformas productivas locales con sus sistemas regionales o internacionales de producción. Es decir, bajo la configuración de las cadenas productivas destinadas al comprador (Gereffi, 2001; p. 15 y 16), los países desarrollados juegan el papel de “pivotes en el establecimiento de redes de producción descentralizada en una variedad de países exportadores.” Como bien confirma el reporte de la CEPAL (Ibídem), el despliegue descentralizado se dio en un espectro amplio, pero delimitado por dos esquinas a saber: las industrias de alta tecnología (electrónica y automotriz) y las de baja tecnología (prendas de vestir)⁹⁴.

94 Es de notar que la forma fundamental en la que los capitales estadounidenses aprovecharon ésta forma de inserción global fueron dos instrumentos comerciales: el TLCAN con México y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe con Centroamérica y el Caribe. Instrumentos que otorgaron una ventaja competitiva fundamental a EUA frente a sus competidores como la UE y Japón.

La estrategia en el sur del continente, ocurrió de manera distinta, bajo la forma de un establecimiento a través de empresas transnacionales que implementaron estrategias de búsqueda de materias primas y búsqueda de mercados de servicios. Mientras en el norte la búsqueda de competitividad se amparaba en la explotación de una mano de obra de baja calidad, la contra-estrategia del sur ejerció el mismo principio pero a la inversa, ensanchando la búsqueda por el control y extracción de recursos minerales y biológicos de alta calidad. Así, éste tipo de explotación se dio “(...) principalmente en países de la Comunidad Andina y en Chile, debido a que ofrecían recursos naturales de alta calidad y marcos regulatorios favorables a los inversionistas extranjeros. Esto posibilitó un relativo incremento de la competitividad internacional, si bien muy limitado a productos poco dinámicos en el comercio mundial.” No obstante, la estrategia se ensanchó en el sur con la UE y los países latinoamericanos, que ofrecieron un paquete de privatizaciones y desregulaciones para las trasnacionales europeas. “Por su parte, la estrategia de búsqueda de mercados de servicios se aplicó en los subsectores de telecomunicaciones, energía, infraestructura y finanzas, especialmente en países del MERCOSUR y en Chile.” (Ibídem)

Según Lara y Flores (2009; p. 55) “entre 1991 y 1995, el 38% de las inversiones extranjeras recibidas por la región se debieron a fusiones y adquisiciones realizadas por empresas transnacionales, especialmente españolas; importancia que superó el 60% en los años de la segunda mitad de la década”. La estrategia española para con Latinoamérica es especialmente ilustrativa, porque como lo mencionan Ibídem y Amann y Vodusek (2002), gran parte del desarrollo de la empresa trasnacional española, durante los noventa, ha sido a causa de su inserción en los mercados latinoamericanos, en sectores relacionados con la banca, telecomunicaciones y energía.

CUADRO 3.5

América Latina y El Caribe: Estrategias de las Empresas Transnacionales durante la década de los noventa

Estrategia corporativa y sector	Búsqueda de materias primas	Búsqueda de mercado local (nacional o regional)	Búsqueda de eficiencia para la conquista de terceros mercados
Bienes	Petróleo y gas: Comunidad Andina, Argentina, Trinidad y Tabago Minería: Chile, Argentina, Comunidad Andina	Automotriz: Mercosur Química: Brasil Industria alimentaria: Argentina, Brasil, México Bebidas: Argentina, Brasil, México Tabaco: Argentina, Brasil, México	Automotriz: México Electrónica: México y Cuenca del Caribe Prendas de vestir: Cuenca del Caribe y México

Servicios	Turismo: México y Cuenca del Caribe	Finanzas: México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia, Perú, Brasil Telecomunicaciones: Brasil, Argentina, Chile, Perú, Venezuela Comercio minorista: Brasil, Argentina, México, Chile Energía eléctrica: Colombia, Brasil, Chile, Argentina, Centroamérica Distribución de gas: Argentina, Chile, Colombia, Bolivia	Servicios de administración: Costa Rica
-----------	--	--	--

Fuente: Tomado de CEPAL (2002)

3.3.1. El contexto económico de las relaciones comerciales entre UE y CA

En el caso de los países centroamericanos, estos también tuvieron un giro en la política de crecimiento “hacia adentro”, tan popular hasta la década de los 70’s, reemplazada por una “hacia fuera”, que marcaría el paso de la política económica desde entonces. Dicho giro se dio al amparo de los Programas de Ajuste y Estabilización Estructural, dado que bajo los lineamientos generales del llamado “Consenso de Washington”, se empezaron a estructurar, en la región, planes progresivos de apertura y liberalización de mercados. Después de casi 30 años de “políticas” neoliberales, se ha intentado “por todos los medios posibles” construir una estrategia efectiva que permita insertarse exitosamente a la globalización y a la captura de la IED.

Dichos procesos de inserción se han realizado de forma unilateral o multilateralmente como región, o bien, de forma bilateral por medio de la negociación de tratados de libre comercio, la profundización de la zona de libre comercio y la constitución progresiva de una unión aduanera dentro del contexto del regionalismo abierto. (CEPAL, 2009; p. 3) Legado de dicha visión, se tiene que en la década de los noventa los países centroamericanos experimentaron un acelerado proceso de suscripción de acuerdos comerciales; especial es el caso de Costa Rica, Estado que tuvo, por su determinación propia y desapegada del bloque centroamericano, una iniciativa especial en la adopción unilateral de acuerdos con México (1994), Canadá (2001) y el CARICOM (2004). En forma conjunta, es decir, como bloque⁹⁵, Centroamérica mantiene acuerdos con varios de sus principales socios comerciales como República Dominicana (1998), Chile (1999), Panamá (2002), y más recientemente, con EUA (2004)⁹⁶.

95 Según Durán Lima *et al* (2008; p. 11), cinco países centroamericanos mantienen una integración de jure desde 1960 (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua) a través del Mercado Común Centroamericano (MCCA), pero en la práctica no fue sino hasta entrados los años noventa que se produjo con mayor fuerza un proceso de doble índole: integrador y liberalizador, empujado por: a) la liberalización unilateral; b) la suscripción de acuerdos de tipo bilaterales y plurilaterales; y c) las concesiones preferenciales de acceso en países industrializados, especialmente en los Estados Unidos y la Unión Europea, a través de sus Sistemas Generalizados de Preferencias.

96 http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp

La vinculación estratégica, en términos económicos y políticos, de la región centroamericana con EUA promovió los principales mecanismos de protección y atracción de IED proveniente de dicho país; y fue por ello de especial importancia el TLC de EUA-CA-RD, o bien, CAFTA-DR. Dicho tratado, que fue elaborado sobre los lineamientos básicos y esenciales de su homólogo: el TLCAN, vaticinó el inicio de una nueva era de comercio internacional para Centroamérica, dado que, por su propio diseño, dicho tratado incluye elementos más complejos a los desarrollados en los TBI's previos y el propio marco AGCS/OMC. (Ibídem; p. 13) En total, para el 2008, Centroamérica tenía en plena vigencia 12 acuerdos comerciales, que dan cuenta de alrededor del 70% de sus exportaciones totales. (Durán Lima et al, 2008; p. 11)

CUADRO 3.6
Mercado Común Centroamericano: Relaciones Externas

Acuerdos suscritos y exportaciones totales	Negociando acuerdo de libre comercio o de asociación; y porcentaje de exportaciones (proyectadas)	Otro tipo de acuerdos
Costa Rica – Canadá (2001)	El Salvador, Guatemala y Honduras – CAN (negociando SGCAN-SIECA);	MCCA – CARICOM (Programa Marco de Cooperación desde 1992)
Costa Rica – CARICOM (2003)		
Costa Rica – México (1994)		
Costa Rica – Trinidad y Tobago (2002)	El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua – Canadá;	MCCA – Unión Europea (ADPC desde diciembre 2003)
El Salvador y Honduras – Taiwán R. China (2008)		
Guatemala – Taiwán R. China (2005)		
MCCA – Chile (1999)	MCCA – Unión Europea 27	MCCA – CAN (con Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación)
MCCA – Estados Unidos (2003 y 2004)		
MCCA – Panamá (2002)		
MCCA – República Dominicana (1998)	MCCA – Unión Europea 27	MCCA – CAN (con Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación)
Nicaragua – México (1998)		
Nicaragua – Taiwán R. China (2008)		
Triángulo del Norte – México (2000)		

Fuente: Modificado a partir de Durán Lima et al (2008)

Notas: Incluye preferencias intrarregionales. Desde 2007 los países se encuentran negociando un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Un tema importante de esta alianza es la cooperación entre el Plan de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Plan Puebla Panamá, recientemente redefinido como "Iniciativa Mesoamericana"

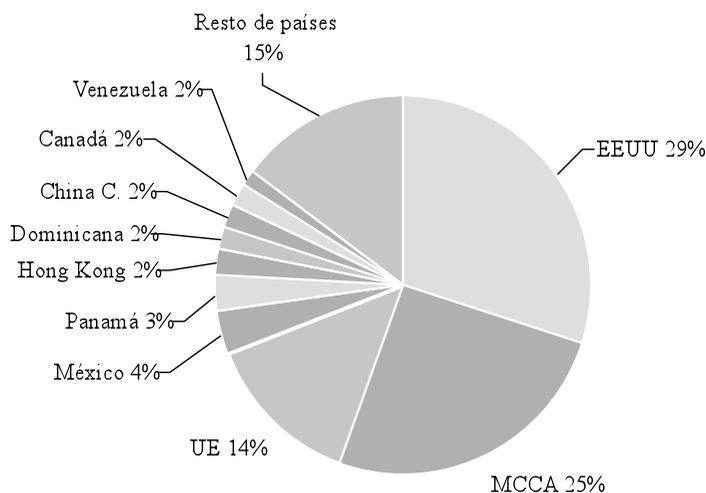
A pesar de la alta concentración del comercio dirigido a EUA (8,842 millones de USD en 2009, que equivale alrededor del 37% del total de exportaciones del MCCA a todo el mundo) el interés por incluir a la UE en las negociaciones de tratados es igualmente relevante ya que, del total de las exportaciones mundiales del MCCA, la UE aporta cerca de un 11%.⁹⁷ Por ello, el potenciar una mayor integración con el bloque

97 http://www.eclac.org/comercio/serieCP/eclactrade/serie_spanish_102.html

europeo ha pasado a ser una de las prioridades de la agenda comercial de los países centroamericanos en los últimos años⁹⁸; especialmente, a la luz de considerar la transferencia de recursos, no sólo en materia de IED sino, cooperación para el desarrollo, de frente a un plan de integración y progreso regional. (Martínez y Cordero, 2009; p. 20). Con ello se busca trascender el obsoleto instrumento de Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que la UE ha establecido con CA desde algún tiempo podría ofrecer a la región oportunidades de impulsar productos.

No obstante, los beneficios que la región centroamericana pudiera obtener al fortalecer su actual relación con la UE, pueden ser más inciertos que los defensores de un AdA UE-CA auguran, y quizá constituyan más retos que ventajas. Según exponentes muy optimistas de la temática, consideran que "(...) un tratado de libre comercio con la Unión Europea representa una iniciativa de gran trascendencia para consolidar el ingreso de productos centroamericanos a ese mercado, promover la expansión de las exportaciones, atraer inversiones, aumentar el turismo y generar nuevas oportunidades de empleo" (Ocampo y Santamaría; 2009; p. 6 y 7).

GRÁFICO 3.2
Centroamérica: Estructura de las exportaciones según principales socios, 2010

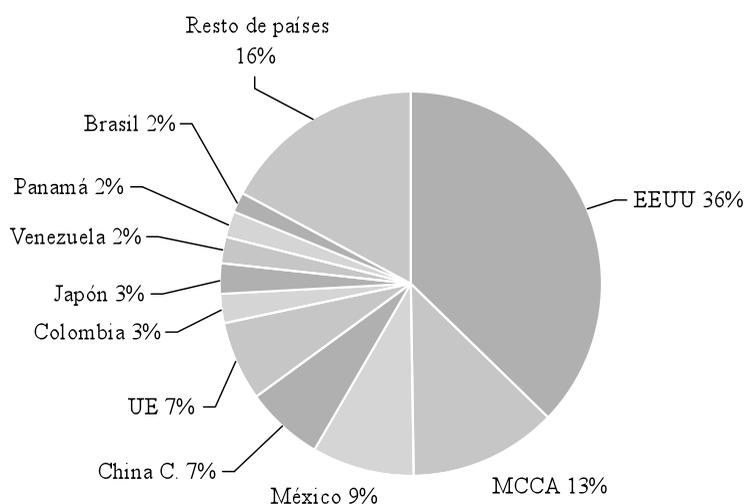


Fuente: Tomado de la SIECA, Unidad de Estadísticas Económicas

98 Es interesante notar que, si bien, la intención de los países centroamericanos consiste en suscribir una cantidad considerable de tratados con distintos bloques comerciales, a modo de reducir la dependencia de exportaciones a una sola región; dada la complejidad de las crisis actuales en el contexto globalizado, el decaimiento económico-financiero de una región afecta, de igual modo, a otra. Por tanto, el tener relaciones comerciales tanto con EUA como con la EU, si bien puede ofrecer nuevos nichos de mercado, no podrá, bajo ninguna circunstancia, ser una salvaguardia económica si se trata de crisis globales. Para el caso, podemos citar a Costa Rica, que tiene un grado de comercio relevante con la UE, y que dicha relación sirvió como mecanismo de transmisión adicional de crisis. Caso contrario fue el de los demás países centroamericanos, cuya recuperación después de la crisis de 2009-10 dependió más de EUA. (CEPAL, 2010; p. 63)

En términos comparativos, que serán expuestos a continuación, es posible que la situación actual de comercio complementario no sea sobrepasada, y más aún, con la aprobación de instrumentos comerciales más sofisticados que los TBI's y el SGP, se ancle las políticas de desarrollo nacional aún más a los compromisos para con la IED, empresas transnacionales en la solución de disputas. Pero bien, ocupemos las siguientes páginas para observar la actual situación del comercio de Centroamérica con la UE, para dilucidar posibles implicaciones y perspectivas previas a la entrada de vigencia del acuerdo de asociación.

GRÁFICO 3.3
Centroamérica: Estructura de las importaciones según principales socios, 2010



Fuente: Tomado de la SIECA, Unidad de Estadísticas Económicas

Como se puede apreciar en los gráficos anteriores, las relaciones económicas de la UE con CA, si bien, son mucho menos importantes que las de la región consigo misma (demás países del MCCA), o que la que mantiene con EUA, lo cual está definido por las condiciones del despliegue estratégico de las propias ET's estadounidenses y europeas, es claro que, mal que bien, hay un porcentaje del flujo de las exportaciones centroamericanas que encuentran salida en los mercados europeos (alrededor del 14% en el 2010).

Por su parte, la UE no ha desplegado mucha de su influencia en la región del Mercado Común Centroamericano (MCCA), una región influenciada tradicionalmente por EUA, debido a que los costos en competitividad a los que tendría que enfrentarse –esto es, escasez relativa de recursos naturales y humanos de calidad, bajísimos grados de desarrollo y tecnificación en la producción, bajísimos niveles de avance en los temas investigación y desarrollo, reprobable desarrollo de infraestructura y logística,

altos grados de criminalidad e inestabilidad política, corrupción, etc.-⁹⁹ en orden de establecer una estrategia similar a la del resto de América Latina no son, proporcionalmente, compensados con unos posibles beneficios en el tiempo. Esto debido, en gran parte, al poco desarrollo de los mercados internos centroamericanos y su propia delimitación espacial y demográfica.

Para el caso, Góchez (2008; p. 40) analiza que, para el 2006, el peso del comercio exterior, en términos de exportaciones e importaciones del MCCA para la UE, ha sido prácticamente marginal e insignificante; ello es especialmente evidente cuando se compara el MCCA con el peso relativo de otros bloques comerciales como la región NAFTA (EUA, Canadá y México) o los países del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), o bien el bloque de países sudamericanos, como el MERCOSUR.

CUADRO 3.7
Relaciones comerciales de la UE con sus principales socios comerciales en el 2009

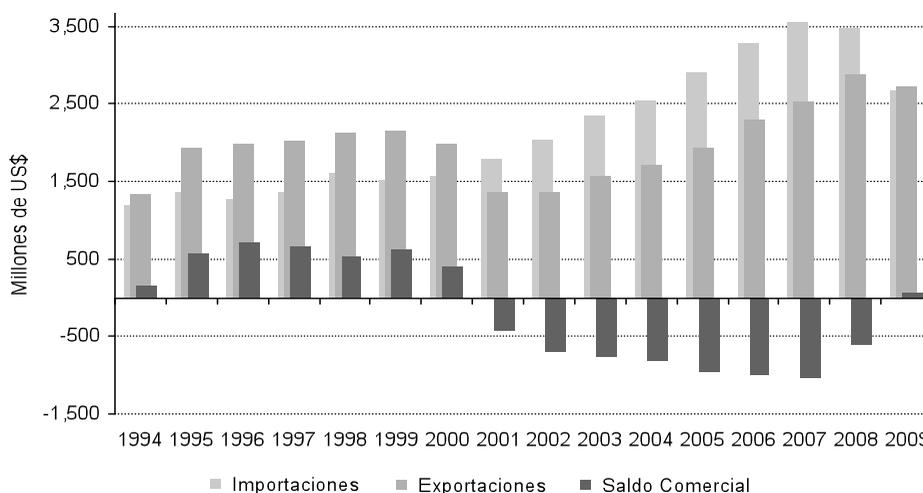
Importaciones			Exportaciones		
Regiones	Millones euros	% de participación	Regiones	Millones euros	% de participación
BRIC	380,801.86	31.73%	NAFTA	244,001.84	22.24%
NAFTA	186,917.51	15.58%	BRIC	197,266.79	17.98%
CIS	145,999.80	12.17%	EFTA	128,472.05	11.71%
EFTA	145,856.51	12.15%	CIS	96,166.66	8.77%
América Latina	71,481.00	5.96%	MEDA	69,793.99	6.36%
ASEAN	67,924.84	5.66%	América Latina	63,856.25	5.82%
ACP	53,689.05	4.47%	ACP	57,481.60	5.24%
MEDA	49,571.00	4.13%	Países candidatos	56,929.92	5.19%
Países candidatos	41,666.22	3.47%	ASEAN	50,293.75	4.58%
Mercosur	35,197.27	2.93%	Mercosur	27,321.99	2.49%
C. Andina	9,311.46	0.78%	C. Andina	6,062.49	0.55%
MCCA	4,577.75	0.38%	MCCA	4,214.95	0.38%

Fuente: Elaborado a partir de los datos proporcionados por la Sección de Comercio de la Comisión Europea de la UE100, sobre las estadísticas del EUROSTAT (2011).

99 Consideraciones sobre los principales hallazgos del índice Global de Competitividad 2010-11, del Foro Económico Mundial. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf. Se pueden considerar un par de países de la región, como Costa Rica, que escapan un poco de la situación descrita, pero, claramente, ésta no constituye la regla de la región, sino, la excepción.

100 <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>

GRÁFICO 3.4
Exportaciones, importaciones y saldo comerciales entre CA y la UE, de 1994 al 2009



Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana

Cuando se analiza la situación en épocas más recientes, el año de 2009 por ejemplo, se puede concluir que la situación descrita por Góchez no ha variado mucho, sino es que ha empeorado (para el caso, en el 2006, el peso relativo de participación de las exportaciones de CA a la UE era de 0.42%, en el 2009 ha bajado hasta 0.38%) Por otro lado, cuando se analiza la tendencia de los saldos comerciales entre la UE y CA, del cuadro anterior, se puede notar de inmediato que, a partir del 2001, las exportaciones europeas dominaron los volúmenes de exportación centroamericanos, lo que se tradujo en un incremento progresivo del saldo deficitario de la balanza comercial de CA; tendencia que se mantuvo hasta el 2007, cuando, recientemente, la brecha ha comenzado a cerrarse gradualmente.

CUADRO 3.8
Participación porcentual de los países europeos en las exportaciones totales de CA

	1994	1998	2002	2006	2009
Países Bajos (Holanda)	9.37%	13.36%	26.98%	27.67%	28.34%
Bélgica-Luxemburgo	17.47%	10.22%	9.31%	12.96%	17.11%
Alemania	37.84%	28.12%	21.88%	20.95%	16.56%
Inglaterra	7.36%	14.81%	11.38%	8.99%	8.70%
Italia	10.71%	8.90%	8.94%	6.63%	8.04%
España	5.20%	7.69%	5.69%	8.21%	7.20%
Francia	5.35%	6.04%	5.17%	2.92%	5.58%

Suecia, Reinado de	1.86%	3.80%	4.95%	4.50%	2.57%
Finlandia	2.08%	2.25%	1.26%	1.00%	1.69%
Portugal	1.49%	0.75%	0.67%	2.05%	1.43%
Dinamarca	0.59%	0.52%	0.52%	0.35%	0.18%
Otros	0.59%	3.51%	3.25%	3.75%	2.57%
UNIÓN EUROPEA	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana

Podemos observar, del cuadro anterior, que seis países europeos son los que concentran el 90% de las exportaciones hacia CA, siendo Holanda, Bélgica y Alemania, los países que concentran, sólo entre ellos, cerca del 62% de las exportaciones totales en el 2009. Sea de paso decir, que en lo que respecta a Bélgica y Alemania, siguen siendo los principales exportadores europeos a la región desde el 94. Una situación muy similar la constituyen las importaciones de CA hacia Europa, siendo que, desde 1994, el principal abastecedor de bienes lo constituye Alemania, seguido de España y Holanda; este último comparte un estrecho tercer lugar con Italia a lo largo de los años y ha sido superado por dicha nación en varias ocasiones, pero finalmente se ha impuesto Holanda.

CUADRO 3.9

Participación porcentual de los países europeos en las importaciones totales de CA procedentes de Europa

	1994	1998	2002	2006	2009
Alemania	29.69%	25.30%	22.99%	17.17%	21.21%
España	12.09%	15.85%	18.42%	12.91%	15.54%
Países Bajos (Holanda)	8.26%	11.75%	10.02%	9.13%	11.97%
Italia	10.93%	11.50%	10.61%	8.31%	10.32%
Francia	8.26%	8.51%	8.35%	11.51%	9.38%
Bélgica-Luxemburgo	7.34%	5.90%	6.04%	6.06%	8.00%
Suecia, Reinado de	2.59%	2.92%	4.08%	6.27%	6.61%
Inglaterra	8.59%	8.89%	8.06%	4.32%	4.95%
Finlandia	3.59%	1.68%	5.06%	2.07%	2.25%
Irlanda (Eire)	2.17%	1.68%	1.23%	16.59%	1.80%
Dinamarca	1.92%	2.67%	1.87%	1.16%	1.39%
Otros	4.25%	3.23%	3.14%	4.47%	6.57%
UNIÓN EUROPEA	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana

Por otro lado, cuando se revisan las principales fuentes de IED para Centroamérica, por país de procedencia, se puede observar que éstas se concentran fundamentalmente en EUA como país de origen de las principales inversiones extranjeras. No obstante, hay que recalcar que debido a cambios recientes en la política interna de los países la IED de varios países ha tendido a fluctuar desplazando posiciones a varios países que mantenían una importante participación, como los países europeos. Éste fue el caso de Honduras, que, según informes del BCH (2009; p. 8), la IED europea sufrió una disminución en relación al año 2008, pasando de \$342.9 millones a una desinversión de \$85.8 millones en 2009. Dicho comportamiento, que saca del “ranking” a varios países europeos del cuadro, se atribuye en su mayoría a la operación en 2008 por concepto de inversión inicial de \$244.0 millones en el sector de las telecomunicaciones, por parte de una empresa de origen irlandesa. Asimismo, se refleja durante 2009 la nacionalización de una empresa inglesa dedicada a la distribución de productos derivados del petróleo, lo que implicó una desinversión por \$124.5 millones. O bien, en el caso de Nicaragua, que según cifras del MIFIC (2010; p. 5, 6 y 7), las participaciones de México y EUA en el marco histórico de la IED de dicho país han sido prominentes, sin embargo en el 2009, el primer lugar de IED se le otorga a Venezuela que, después de varios años de suplir en tercera posición ha desplazado a América del Norte como la principal fuente de IED para Nicaragua. No obstante, Ibídem, también informa que importantes inversiones durante el primer semestre del 2010 han provenido de países europeos, como es el caso de España, Alemania y Holanda.

CUADRO 3.10
Centroamérica: Inversión Extranjera Directa según país de origen, en el 2009 (Participaciones en %)

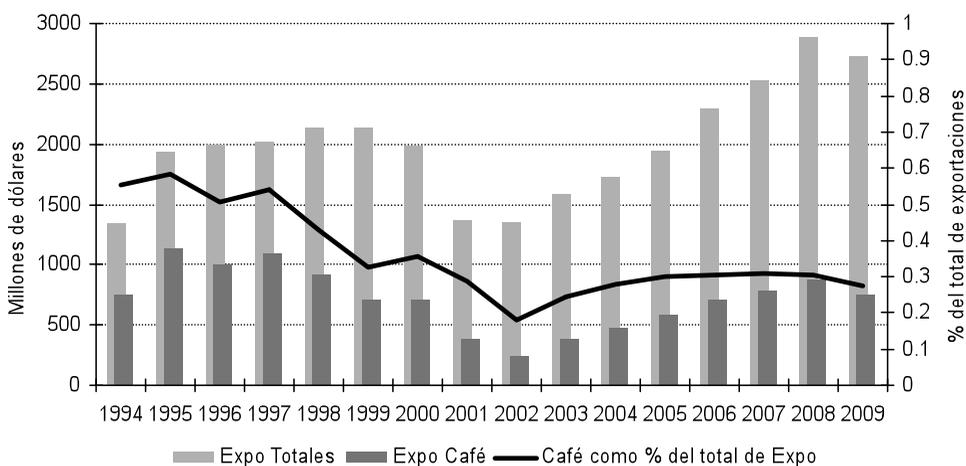
Honduras		Guatemala		Nicaragua		Costa Rica		El Salvador	
EUA	54.00%	EUA	25.20%	Venezuela	33.94%	EUA	50.72%	EUA	29.26%
Mexico	21.18%	Canadá	12.40%	EUA	13.55%	España	5.81%	Panamá	20.52%
Canadá	4.17%	España	10.70%	México	11.77%	Canadá	2.45%	México	10.22%
Guatemala	2.23%	Reino Unido	9.70%	Canadá	11.48%	Inglaterra	2.10%	I. Vírgenes	5.18%
El Salvador	1.57%	México	8.30%	Guatemala	6.75%	El Salvador	1.97%	España	2.93%
Nicaragua	0.53%	Honduras	6.00%	España	5.80%	Alemania	1.66%	Canadá	2.49%
Otros	16.31%	Otros	27.80%	Otros	16.72%	Otros	35.43%	Otros	29.39%
Total	100.00%	Total	100.00%	Total	100.00%	Total	100.00%	Total	100.00%

Fuente: Elaborado a partir de las cifras oficiales de los Bancos Centrales de cada país

Ahora bien, si bien se puede argumentar que los lazos económicos entre la UE y CA podrían incrementar y, talvez mejorar, si acaso se inicia un proceso más realista de integración comercial, esto es, un Acuerdo de Asociación que supere las deficiencias encontradas en el marco del SGP previo. Lo anterior es muy incierto en el corto y

mediano plazo ya que, como lo menciona Góchez (2008; p. 47), la estructura de productos enviados hacia la UE, descontando a Costa Rica¹⁰¹, se concentra en una producción exportable de bienes agrícolas, de bajo-nulo contenido tecnológico.

GRÁFICO 3.5
Participación del café en las exportaciones de CA hacia la UE, 2009

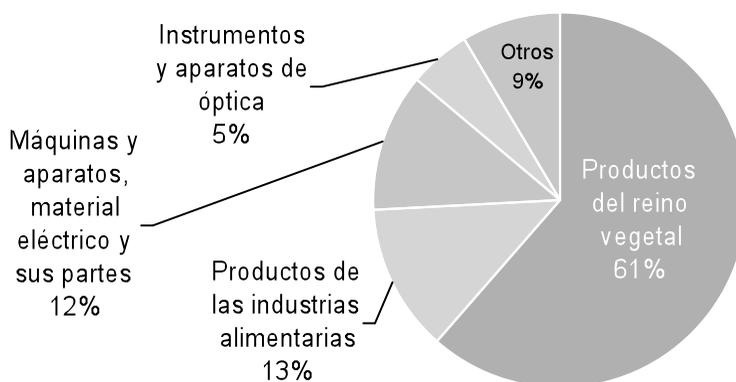


Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana

Por otro lado, debido a su naturaleza de productos primarios, están sujetos al vaivén de los precios internacionales –como es el caso del café– y, consecuentemente a un posible deterioro en los términos de intercambio en el mercado mundial. Esta fue, precisamente la situación que Góchez (2008; p. 49) plantea en el período que va desde 1995 y 2002, cuando el valor de las exportaciones de café tendieron a disminuir en relación con los períodos anteriores. Interesante es de considerar que, si bien los valores expresados en divisa por venta, disminuyeron entre 1994 y 2001, en lo que respecta a los términos de volumen físico, exportado de producto, las cifras nos muestran que en el año 2001 se habían exportado 1, 727,303 toneladas métricas de café; es decir, 110,662 toneladas más que en 1994.

101 Se elimina la influencia de Costa Rica, ya que, su estructura de productos exportables hacia la UE son hechas sobre “partes y accesorios de máquinas” y “equipos electrónicos para ampliar sonido”, lo cual convierte al país en una región maquilera con medio-alto contenido tecnológico. No obstante, la situación de los demás países centroamericanos, se concentra en productos agrícolas primarios, como lo son: “Café, frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías, etc.” (SIECA, 2009)

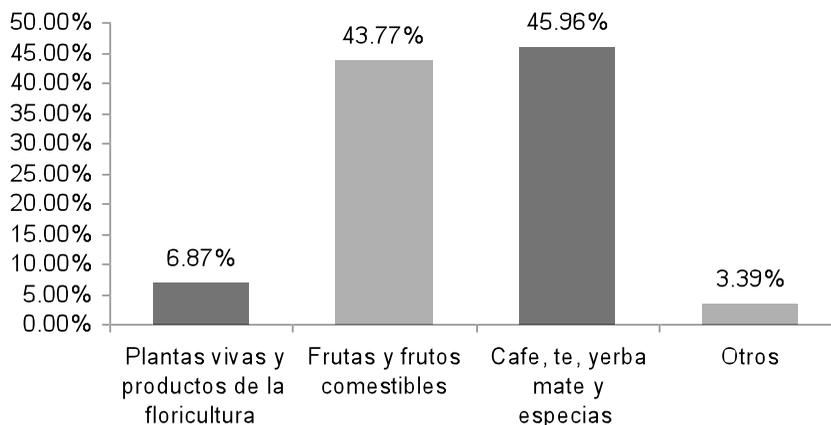
GRÁFICO 3.6
Exportaciones de CA hacia UE de las principales secciones de productos, 2009



Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana

Con todo y lo desventajoso que resultó el comercio para CA, entre dicho bloque y la UE, en la década posterior debido en parte a que los términos de intercambio del café no mejoraron hasta principios de 2010, se puede decir que si se incrementó la producción de otros bienes como “Maquinaria y aparatos”, “Instrumentos de aparatos y óptica”, “Productos de industrias alimentarias”, etc. No obstante lo anterior, y con las reservas hechas con mayor antelación, para el 2009, poco más del 60% de las exportaciones globales a la UE consistían en “Productos del reino Vegetal”, y de éste, se puede decir que el café sigue jugando un papel de especial relevancia.

GRÁFICO 3.7
Exportaciones de CA hacia UE por capítulos de la sección de productos del Reino Vegetal, en el año 2009

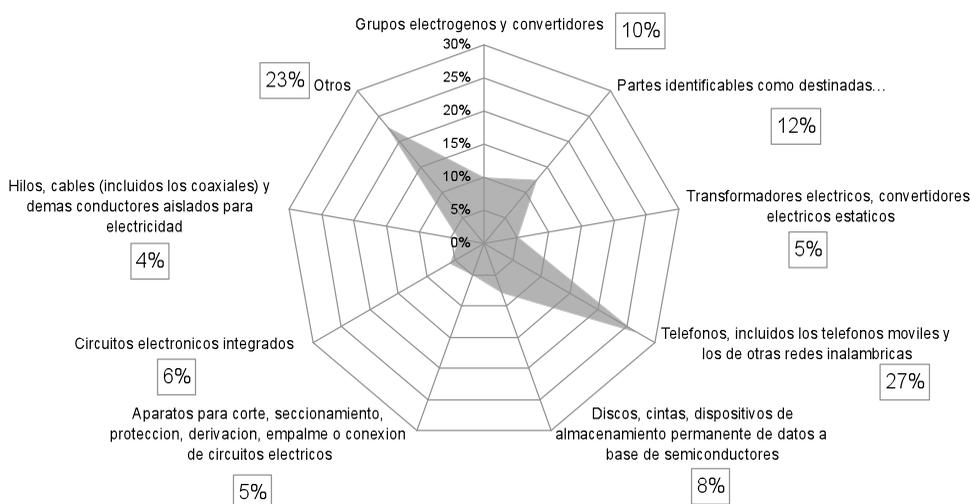


Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana

De igual forma, como se puede apreciar en el cuadro anterior, del 60% que aporta la sección de “Productos del reino vegetal”, cerca de un 46% aún lo es aportado por el café y por la cuenta de “Frutas y frutos comestibles”, dentro de los cuáles, las cuentas de bananos: SA-2002 y (2007) bananos o plátanos, frescos o secos; la cuenta de otras frutas: SA-2002 y (2007) dátiles, higos, piñas tropicales (ananas), aguacates (paltas), guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos; y las cuentas de SA-2002 (y 2007) melones, sandias y papayas, frescos, aportan casi el 100%.

En cambio, en la otra cara de la moneda, esto es, la producción exportable de la UE hacia CA –es decir, nuestras importaciones- se trata, más bien, de una producción altamente diversificada y con un alto-medio contenido tecnológico. En el año 2009, según la SIECA (2009)¹⁰² de las importaciones hechas por CA hacia la UE, alrededor del 28% de éstas lo constituyeron: “Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas (...)” y el 31% significó “Maquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes”. Un 34% se subdivide en las categorías de “Material de Transporte”, “Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematográfica (...)”, “Productos minerales”, etc.

GRÁFICO 3.8
Importaciones de CA hacia la UE sobre la sección SA-2007 XVI103,
en el 2009 (Participaciones respecto del total de la sección)



Fuente: Elaborado a partir de la base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana

102 Base de datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana. <http://estadisticas.sieca.int/Estadisticas/Resultado.asp>

103 Maquinas y aparatos, material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.

En general, se puede observar que la importación de bienes hacia la UE, frente a las exportaciones de CA hacia dicha región, es una situación complicada en términos de intercambio. En términos simples, efectivamente, estamos intercambiando café, piñas y melones por medicinas, celulares y circuitos integrados. Bajo la perspectiva, del comercio más puro, dicha relación no es necesariamente perversa ni negativa¹⁰⁴. En cambio, otras corrientes más recientes de la noción de competitividad empresarial, como Porter (1990), analizan dicha situación como un reflejo del escaso desarrollo productivo y débil competitividad internacional. Éste es, lastimosamente el caso de la región centroamericana.

Como consecuencia del insuficiente crecimiento y bajo dinamismo económico coyuntural y estructural de la región centroamericana (Ros, 2004; p. 11 y 12), y combinado con la reciente crisis económica de 2009, que tuvo un efecto devastador sobre las perspectivas de crecimiento de la región, al verse reducidos los flujos de divisa por concepto de exportaciones y de IED (CEPAL, 2009; p. 4 y 5 y 2010; p. 64), se ha hecho en extremo importante, para la región, la búsqueda de nuevas formas de inserción al mercado mundial. Irónicamente, fueron las deficiencias y las limitaciones del paradigma económico-comercial, de apertura y crecimiento, que la región ha impulsado desde hace tres décadas, las que ocasionaron la situación de fragilidad económica-social en Centroamérica, que, actualmente, le convierte en una región “hambrienta” por IED. (Rodas M., 2009; p. 3) Y en la medida que, no se cambie la forma en que se plantee la inserción al mercado mundial y para poder continuar con una senda de desarrollo “abierto a la globalización”, la región se ve obligada a ampliar aún más los términos previos de inserción y consolidar el acceso a los mercados de países desarrollados, y viceversa (e.g. más TBI’s y Acuerdos Comerciales).

CUADRO 3.11
Tratados Bilaterales de Inversión entre países europeos y centroamericanos al 2008

País UE	Costa Rica		Nicaragua		Honduras		El Salvador		Guatemala	
	Firmado	En Vigor	Firmado	En Vigor	Firmado	En Vigor	Firmado	En Vigor	Firmado	En Vigor
Alemania	13/09/1994	24/05/1998	6/5/1996	19/01/2001	21/03/1995	27/05/1998	11/12/1997	15/04/2001	17/10/2003	-----
Bélgica-Luxemburgo	26/04/2002	-----	No	No	No	No	12/10/1999	12/11/2002	14/02/2005	-----
Dinamarca	No	No	13/04/1995	26/01/1996	No	No	No	No	No	no
España	8/7/1997	17/07/1999	16/04/1994	28/03/1995	18/03/1994	23/05/1996	14/02/1995	20/02/1996	9/12/2002	17/06/2004

104 Claramente se puede reconocer el ejemplo de los economistas clásicos sobre el histórico intercambio de dos naciones, el célebre economista estadounidense, P. Samuelson, como contemporáneo de dicha forma de pensar, hablado la parábola del intercambio entre dos países que producen mantequilla, por cañones.

Finlandia	28/11/2001	-----	17/09/2003	-----	No	No	20/05/2002	10/2/2003	No	No
Francia	8/3/1984	18/06/1999	13/02/1998	31/03/2000	27/04/1998	-----	20/09/1978	12/12/1992	27/05/1998	-----
Italia	No	No	20/04/2004	-----	No	No	No	No	8/9/2003	-----
Países Bajos	21/05/1999	1/7/2001	28/08/2000	11/10/2002	15/01/2001	-----	12/10/1999	1/3/2001	18/05/2001	-----
Reino Unido	7/9/1982	-----	4/12/1996	-----	7/12/1993	8/3/1995	14/10/1999	1/12/2000	No	No
República Checa	21/10/1998	5/4/2001	2/4/2002	24/02/2004	No	No	29/11/1999	28/03/2001	No	No
Suecia	No	12/2/2004	-----							
Suiza	1/8/2000	19/11/2002	30/11/1998	2/5/2000	14/10/1993	31/08/1994	8/12/1994	16/09/1996	9/9/2002	-----

Fuente: Tomado del Anexo B de P. Rocha et al (2006) y de UNCTAD (2011)

Aún más irónico es que la política comercial de la región, respecto de los TBI's sigue sobre el mismo curso, inalterada y/o ciega, a la cuestión de sí realmente ésta ha generado una situación de crecimiento y prosperidad; de si una mayor apertura, o mayor suscripción de TBI's, convierte a CA en una región más atractiva para la IED y por tanto, se cree, una región más próspera. Al respecto, y sobre la base de un análisis de 20 años de suscripción continua de TBI's en el "mundo subdesarrollado", Hallward-Driemeier (2003; p. 22) concluye que existe una débil evidencia que pueda sostener la hipótesis de que TBI's adicionales puedan generar mayor inversión, y por ende, desarrollo y crecimiento.

Aún más, países con débiles marcos institucionales, como es el caso de todos los países centroamericanos, no han obtenido beneficios de la apertura o de la "integración" generada por un TBI. Pero al contrario, estos mismos elementos sí pueden volverse en contra del país suscriptor si no se realizan las reformas internas y se promueve el desarrollo como una estrategia nacional y regional. Y ello es debido a que los TBI's no son generadores de desarrollo y/o crecimiento per se, como lo promueven aquellos apologetas del libre mercado. Como menciona la UNCTAD (2007; p. 145), los TBI's no están dispuestos para promover el desarrollo o el crecimiento de terceros -como un aspecto constituyente de los mismos- mas bien se trata de mecanismos deliberados de protección jurídica de la IED, en contra de la débil institucionalidad de terceros.

En este contexto, los países centroamericanos están a las puertas de proceder con la firma y ratificación de un nuevo acuerdo comercial, esta vez, con la UE. Ya se ha explicado con relativo detalle, las relaciones comerciales entre ambas regiones, y se ha puesto en tela de juicio la posibilidad de mejorar los términos de intercambio comercial si, a la base, no existe una plataforma de desarrollo productivo de la región. Por lo que resta en este momento, analizar los antecedentes generales, la estructura y elementos vinculantes de dichos acuerdo, para poder pasar, en la última sección al tema que en realidad nos interesa.

3.4. El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica

Pese a que, a finales del 2010, el AdA-UECA ya estaba firmado entre CA y la UE, y esperando ser ratificado por los respectivos parlamentos¹⁰⁵, su distribución oficial al público aún se maneja en el tradicional secretismo y no fue sino hasta marzo del 2011 que la rúbrica oficial fue publicada en el sitio web de la Comisión de la UE de Comercio¹⁰⁶. No obstante dicha limitante, diversos estudios sobre el acuerdo final –Céspedes (2009), Mata y Cordero (2009), o bien, ALOP-CID (2010)- que han tenido como base de sus investigaciones un puesto de observación en el proceso de negociación, así como estudios sobre la experiencia de AdA's anteriores de la UE con México y Chile –sobretudo el estudio comparativo de Góchez (2008)-, que bien en su conjunto y riqueza de aportes pueden servir como guía de investigación para marcar las líneas generales y dilucidar el tema- el documento oficial- que nos ocupará en el capítulo final de la presente investigación.

3.4.1. Antecedentes puntuales del AdA UE-CA

El proceso de negociación de la UE con CA para suscribir un Acuerdo de Asociación, inició formalmente en el mes de octubre del 2007, pero este proceso fue impulsado a partir de las cumbres previas, que la UE había sostenido con los países latinoamericanos. En especial, habría que mencionar dos de ellas y sus respectivas declaraciones: en primer lugar, la “Cumbre UE - América Latina y el Caribe”, cuya declaratoria en materia económica se acoge “con satisfacción” las iniciativas de negociación de AdA's entre la UE y Centroamérica, y entre la UE y la Comunidad Andina.¹⁰⁷ Posteriormente, dichas iniciativas se retomaría con esfuerzo y entusiasmo en la tercer “Cumbre UE-América Latina y el Caribe”¹⁰⁸, celebrada en Guadalajara, México, en mayo del 2004, la cuál, sirvió de lobby político para plantear, en el largo plazo, los intereses de la UE en la región para constituir una zona de libre comercio; cuya trascendencia fuera más allá de los Acuerdos previos de la UE con México (2000) y Chile (2002), y se pudiera incluir a otros países¹⁰⁹.

105 http://eeas.europa.eu/ca/index_en.htm

106 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689>

107 <http://www.oei.es/ueal2002.htm>

108 Conocida también como la I Cumbre CA-UE.

109 <http://www.incipe.org/lat7.htm>

CUADRO 3.12
Principales cumbres y reuniones previas a la negociación del AdA
UE-CA (Noviembre 2001- Abril 2007)

Cumbre	Lugar	Mes-Año	Resultados
XI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno	Lima, Perú	Nov-05	CA y España establecen el objetivo de crear una zona de libre comercio (UE-CA) que sustituyera el SGP vigente
II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y Caribe	Madrid, España	May-06	Se dá el aval para negociar el Acuerdo Político y de Cooperación con CA, y se señala la necesidad de crear condiciones para la negociación posterior de un TLC con la UE
Cumbre de Roma	Roma, Italia	Dec-07	Se suscribe el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y CA, una de las dos partes integrantes del AdA
I Cumbre UE-CA	Guadalajara, México	May-08	Se reafirma la voluntad de avanzar en el establecimiento de un AdA UE-CA, que incluyera un TLC
XIII Reunión de la Comisión Mixta UE-CA	Bruselas, Bélgica	Jan-09	Inicio formal de la valoración del proceso de integración centroamericana previo al AdA
XIV Reunión de la Comisión Mixta UE-CA	Managua, Nicaragua	Mar-10	Conclusión positiva de la evaluación de la integración centroamericana
II Cumbre UE-CA	Viena, Ginebra	May-10	Anuncio oficial del inicio de las negociaciones del AdA UE-CA, con la inclusión de un TLC
Reunión Ministerial de San José	Santo Domingo, República Dominicana	Apr-11	Reunión de las altas autoridades económicas y comerciales para dar a conocer por parte de los representantes de la UE (TROIKA) la aprobación de las directrices del mandato negociador para el AdA UE-CA

Fuente: Tomado a partir de Góchez (2008; p. 35) y Rocha (2009)¹¹⁰

La reunión ministerial que sostuvieron la Troika¹¹¹ de la UE y los ministros de CA, en Santo Domingo, República Dominicana el 19 de abril del 2007, marca la pauta para iniciar los procesos de integración económica y comercial de CA frente a la UE, en el marco de un AdA. En la medida que se reconocieron los procesos de evolución en la integración comercial-aduanera de la región, la Troika Ministerial de la UE consideró “adecuado” el momento para ratificar la moción concedida en la declaratoria de Viena (2006); en concreto, disponer de los recursos humanos, técnicos y presupuestarios futuros para apoyar las negociaciones del AdA UE-CA.

110 Así mismo, se consultó la página del SICE/OEA para apoyar las fechas y los títulos de las conferencias. http://www.sice.oas.org/TPD/CACM_EU/CACM_EU_e.ASP

111 La “Troika” es como se conocía en la jerga comunitaria a la especie de triunvirato que representaba a la UE en las relaciones exteriores, particularmente en lo concerniente a la política exterior y de seguridad común (PESC). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la máxima representación exterior corresponde al Presidente del Consejo Europeo, la del resto de ámbitos de la política exterior al Presidente de la Comisión, y el conjunto de ambas, a nivel ministerial, corresponde al nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. http://es.wikipedia.org/wiki/Troika_%28pol%C3%ADtica_europea%29

CUADRO 3.13
Línea de tiempo de las negociaciones del AdA UE-CA
(Octubre 2007 - Mayo 2010)

Ronda	Lugar	Mes/Año	Resultados
Primera ronda de negociación del AdA UE-CA	San José, Costa Rica	Oct-11	Los grupos negocian sobre los tres pilares del AdA: el pilar de Diálogo Político, Cooperación y Comercio. Se acuerda alcanzar una cobertura compatible mínima, pero no restringida, al de la OMC en materia de comercio de bienes y servicios. Se pacta la liberalización de inversiones.
Segunda ronda de negociación del AdA UE-CA	Bruselas, Bélgica	Feb-12	Aval del proceso de integración centroamericana en la forma del marco acuerdo de unión aduanera firmado entre los cinco estados centroamericanos.
Tercera ronda de negociación del AdA UE-CA	San Salvador, El Salvador	Apr-12	Comienzan a discutirse los temas del pilar comercial. Temas relativos a Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), Propiedad Intelectual y Aduanas y Facilitación del Comercio. Servicios y Establecimiento, Solución de Controversias y Acceso a mercados.
Cuarta ronda de negociación del AdA UE-CA	Bruselas, Bélgica	Jul-12	Continúan las negociaciones sobre el pilar comercial, poniendo énfasis a los temas de acceso tarifario preferencial y restricciones aduanales
Quinta ronda de negociación del AdA UE-CA	Ciudad Guatemala, Guatemala	Oct-12	Se consolida totalmente el SGP plus para los productos centroamericanos a la luz del AdA
Ronda técnica comercial entre la UE-CA	Bruselas, Bélgica	Dec-12	Se perfilan las mesas de trabajo sobre las que se negociarán los elementos del pilar comercial en la VI ronda.
Sexta ronda de negociación del AdA UE-CA	Bruselas, Bélgica	Jan-13	Se establece la disposición de cerrar las negociaciones del AdA en el primer semestre del año, se inicia la perfilación de los textos normativos de los tres pilares. Además se destacó el reconocimiento, no sólo los derechos humanos de los pueblos indígenas, sino también los derechos en sentido más amplio.
Ronda técnica comercial entre la UE-CA	Bruselas, Bélgica	Mar-13	Se acuerda la cooperación para mejorar el acceso a mercados de las Partes. Inicia la discusión de las ofertas sobre las listas de compromisos específicos sobre servicios y establecimiento.
Séptima ronda de negociación del AdA UE-CA	Tegucigalpa, Honduras	Mar-13	Suspendida debido a la situación de golpe de Estado en Honduras
Ronda técnica comercial entre la UE-CA	Bruselas, Bélgica	May-13	La UE propuso modificar las notas explicativas de las listas de compromiso de servicios de CA
Ronda técnica comercial entre la UE-CA	Bruselas, Bélgica	Jun-13	La mayoría de los temas de las mesas técnicas quedaron elevados a la instancia de jefes de negociación a fin de "cerrar" las rondas técnicas, y quedan las decisiones como responsabilidad de dichas instancias para cerrar el acuerdo.
Séptima ronda de negociación del AdA UE-CA	Bruselas, Bélgica	Feb-14	"Re-posicionamiento" de los intereses de CA ante la UE, con el propósito de retomar la ruta hacia el cierre de la negociación. Sobre Servicios y Establecimiento, la UE insistió en sus "intereses ofensivos", señalando que este uno de los principales temas en el Acuerdo, y solicitó un trato equivalente al CAFTA.

Ronda técnica comercial entre la UE-CA	Bruselas, Bélgica	Mar-14	Se lograron cerrar seis capítulos, entre ellos los de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Obstáculos Técnicos al Comercio. Pendientes los temas de Defensa Comercial, Origen y Acceso a Mercados
Octava ronda de negociación del AdA UE-CA	Bruselas, Bélgica	Apr-14	Finaliza la parte normativa del Acuerdo. Se perfilan los temas de Servicios, Compras Públicas, Solución de Controversias, Desarrollo Sostenible, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Defensa Comercial, Propiedad Intelectual, Origen y Acceso a mercados.
Novena ronda de negociación del AdA UE-CA	Madrid, España	May-14	Cierre de las negociaciones

Fuente: Elaborado sobre los Informes de Resultados de las Rondas de Negociación del AdA UE-CA. Datos proporcionados por el Gobierno de Costa Rica¹¹²

Para el caso, sobre la base de una revisión de los dos acuerdos más representativos de la UE con Latinoamérica, Góchez (2008) sostiene que el AdA-UECA es un ALC similar al que la UE ha negociado con otros países de Latinoamérica, y, por tanto, se divide en dos componentes fundamentales a saber: el componente de todo aquello referido a temas sociales -esto es, dialogo político, cooperación y desarrollo- y lo referido a comercio propiamente, o el llamado TLC del Acuerdo. Son estos dos componentes del Acuerdo, lo que lo distingue de sobremanera de lo que podría ser una diferencia sustancial de su homólogo norteamericano (NAFTA y CAFTA), que solamente consiste en un TLC a secas.

3.4.2. El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y Centroamérica (ADPC)

La lógica de negociación se ha dado bajo las directrices del llamado Mandato Negociador, esto es, un complejo de lineamientos de políticas concretas que empoderan a la Comisión Europea a dirigir las negociaciones por una senda deliberada. Según Mata y Cordero (2009; p. 28) y Góchez (2008; p. 59 y 60), en lo que refiere al Pilar de Dialogo Político y el Pilar de Cooperación, dichos temas tienen precedentes en el Acuerdo de Roma 2003, así como en el Plan Estratégico Regional 2007-2013. Pero mas aún, *Ibidem*, y citando al Mandato Negociador de la Comisión Europea, menciona que los componentes de diálogo político y de cooperación (...), han sido estructurados -sin no es que literalmente trasladados- dentro del AdA sobre la propuesta del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que la Comunidad Europea y Centroamérica¹¹³ (ADPC), suscribieron en el año del 2003. El ADPC, a su vez, fue el resultado de un proceso previo de diálogo político y cooperación económica instaurada entre ambas regiones, en el marco del Diálogo de San José iniciado en 1984, al cual se le dio seguimiento en Florencia y Madrid en 1996 y 2002 respectivamente.

La base fundamental del ADPC (2003) es “el respeto a los principios democráticos y

112 <http://www.aacue.go.cr/informacion/rondas/CA-UE/default.htm>

113 http://eeas.europa.eu/ca/pol/pdca_12_03_es.pdf

a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”, lo cuál, “(...) inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.”¹¹⁴ Y es este mismo principio el que se inscribe en la base fundamental de los respectivos acuerdos de asociación de México y Chile. Otros dos principios del mismo Título hablan de “(...) el compromiso de fomentar el desarrollo sostenible y contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.” Y en que se reitera la “(...) adhesión a los principios de la buena gobernanza y a la lucha contra la corrupción.”

Dicha iniciativa se hará sobre el objetivo común de las partes por “(...) consolidar sus relaciones mediante el desarrollo del diálogo político y la intensificación de su cooperación.” Aun que, sin duda, como continúan los literales del artículo en cuestión, los diálogos y cooperación no deben perder de vista, el diálogo y la cooperación en materia “(...) del comercio y las inversiones y en materia de relaciones económicas”, las rondas de negociación, y los temas conjuntos, que concluyan en un TLC entre las Partes. Finalmente, el alcance concreto del Acuerdo, estipula que el mismo “(...) regula el diálogo político y la cooperación entre las Partes y contiene las disposiciones institucionales necesarias para su aplicación.”¹¹⁵

Según Góchez (2008; p. 61), el Mandato Negociador recomendó que la parte referida a los componentes de diálogo político y cooperación estén basados, fundamentalmente, en lo recogido por el ADPC (2003) de los artículos 3 al 5. Así mismo, los restantes artículos hasta el 50 deberían ser la base del componente de cooperación.

3.4.3. El Componente de Diálogo Político

Efectivamente, el artículo III, Título II, del ADPC (2003) trata lo referente al tema de diálogo político, cuyos fundamentos y principios “(...) se encuentran enunciados en las Declaraciones conjuntas del proceso del Diálogo de San José, principalmente en las Declaraciones de San José (28 y 29 de septiembre de 1984), Florencia (21 de marzo de 1996) y Madrid (18 de mayo de 2002).”¹¹⁶ La idea del componente de diálogo político es el que sirva como medio, o foro, para la reunión de posturas entre las partes para encontrar una base o arena, común sobre la cual discutir temas de mutuo interés; con especial énfasis en los temas de comercio exterior y seguridad.

No obstante, dicho foro, tendrá una serie de mecanismos para la acción: a) cuando proceda y por acuerdo de ambas Partes, a nivel de los Jefes de Estado y de Gobierno; b) a nivel ministerial, in particular en el marco de la reunión ministerial del Diálogo de San José; c) a nivel de altos funcionarios; d) a nivel de los servicios competentes; y aprovechará al máximo los canales diplomáticos.

114 Títulos I. Principios, objetivos y alcance del acuerdo. Artículo 1: Principios del ADPC (2003)

115 Título I. Principios, objetivos y alcance del acuerdo. Artículo 2: Objetivos y alcances (Ibidem)

116 Título II. Artículo 3 Diálogo Político. Objetivos (Ibidem)

3.4.4. El Pilar de Cooperación, Comercio y Desarrollo Sostenible

Por su parte, el Título III, Artículo 6 del ADPC, contienen los lineamientos generales para el tema de cooperación. El marco de cooperación del ADPC se suscribe a los términos previstos en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993. Si bien dicho proceso está abierto a la “evolución de mandato”, en general, se centrará en los siguientes objetivos: a) fomento de la estabilidad política y social a través de la democracia, el respeto de los derechos humanos y la buena gobernanza; b) profundización del proceso de integración regional entre los países centroamericanos para contribuir a un mayor crecimiento económico y a la mejora gradual de la calidad de vida de sus pueblos; c) reducción de la pobreza y fomento de un acceso más equitativo a los servicios sociales y a los frutos del crecimiento económico, garantizando un equilibrio adecuado entre los componentes económicos, sociales y medioambientales en un contexto de desarrollo sostenible.

La metodología que operativizará dicho proceso consistirá en “(...) asistencia técnica y financiera, estudios, formación, intercambios de información y conocimientos técnicos, reuniones, seminarios, proyectos de investigación u otros medios acordados por las Partes en el marco del ámbito de cooperación, de los objetivos perseguidos y de los medios disponibles, de conformidad con las normas y las reglamentaciones aplicables a esta cooperación.”¹¹⁷ Como un “plus” del AdA UE-CA, se incluyen temas relativos a desarrollo sostenible.

3.4.5 El “Componente Social” del AdA en perspectiva de los derechos humanos

En materia de cooperación, el ADPC, reúne alrededor de 50 distintas formas de ésta, que van desde temas relativos a la economía, de desarrollo tecnológico, temas de seguridad e integración, así como también en materia de derechos humanos. Sobre éste último punto es interesante reflexionar sobre las posibles implicaciones del marco de derechos humanos sobre el funcionamiento del Acuerdo de Asociación en su conjunto; ello es en especial importante dado que, como elemento transversal, el tema de los derechos humanos se maneja como un componente “esencial” del ADPC, y su consecuente aplicación en el AdA, y es incierto aún hasta qué punto, una vez entrado en vigencia el Acuerdo, todos los componentes del mismo puedan, o no, funcionar de manera armónica.

Por un lado, Góchez (2008; p. 64) señala dos problemas concretos en el tema de cooperación, en primer lugar, el manejo de los fondos de cooperación no están anclados de manera vinculante en el ADPC, lo que quiere decir que si bien los rubros y montos de los fondos sí están detallados en las distintas estrategias, al no quedar plasmados compromisos explícitos en el Acuerdo, el desembolso de fondos siempre queda en función de la coyuntura política y financiera de la UE. En segundo lugar, *Ibidem*, señala que los fondos están siendo subordinados a temas de cooperación

117 Título III. Artículo 7 Cooperación. Metodología (*Ibidem*) énfasis nuestro.

estrechamente vinculados a las necesidades comerciales, de integración y de seguridad en el contexto del AdA; lo cual dejaría entre dicho si acaso dichos fondos son subordinados a la Estrategia corporativa de la UE, plasmada, de alguna forma, en la Estrategia “Europa Global”. Sobre esto, Arroyo et al (2009; p. 14 y 15), concluye que, efectivamente, la estrategia central de la UE es subordinar la cooperación al servicio de la firma de AdA’s, en el sentido de que, al situar el énfasis en la integración regional se consolida, para las empresas europeas, un mercado más fluido, seguro y maleable, sobre el cual extender su influencia comercial y tránsito de capitales.

Efectivamente, se puede constatar que la Estrategia Regional 2002-2006, reducía a tres sectores prioritarios los fondos destinados a la cooperación: a) apoyo al proceso de integración regional, implementación de políticas comunes y fortalecimiento institucional; b) fortalecimiento del papel de la sociedad civil dentro del proceso de integración; y c) reducción de la vulnerabilidad y una mejor gestión ambiental. De éstos, como señala el Informe de la Comisión Europea (2007; p. 15), el 50% de los fondos estaban reservados exclusivamente a temas relacionados con la integración regional¹¹⁸. Ahora bien, de las lecciones aprendidas en la Estrategia pasada (Ibidem; p. 16 y 17), y de frente a la puesta en marcha de la Estrategia 2007-2013, la CE reconoce que si bien, temas relativos a medio ambiente y de la sociedad civil son importantes, éstos, bien pueden ser asimilados dentro de una estrategia más global que se enfoque en la integración regional; así mismo, los distintos temas podrían ser tratados más efectivamente mediante el establecimiento de normativas y una legislación común. Por tanto, se informa que la Estrategia 2007-13, se centrará en un objetivo principal: apoyar el proceso de integración política, económica y social en el contexto de la preparación del futuro Acuerdo de Asociación entre la UE y América Central.

CUADRO 3.14
Programación Multianual de fondos de cooperación de la Unión Europea a Centroamérica sobre la base de la Estrategia 2007-2013
(En millones de euros)

Programa/Año	RIP 1				RIP 2	Total
	2007	2008	2009	2010	2011- 2013	
Fortalecimiento del sistema institucional para la integración regional		15				15
Apoyo para la integración económica			23.5		44	67.5
Fortalecimiento de la seguridad regional			5.5		7	12.5
Total		15	29		51	95

Fuente: Tomado del MID TERM REVIEW RSP-Central America 2007-2013 and Regional Indicative Programme (RIP) 2011-2013, de la Comisión Europea (2007)

¹¹⁸ Según la CE (2007; p. 17) De una dotación global de 74.5 millones para el DER del período 2002 06, unos 40 millones están actualmente siendo canalizados como ayuda directa al proceso de integración regional el cual, de hecho, puede ser visualizado como el sector focal principal de la estrategia.

Por otro lado, como se ha estudiado en secciones anteriores de este capítulo, en ocasiones, los temas comerciales tienden a entrar en franco conflicto con los temas de derechos humanos; ello es así en virtud del grado, a veces, implacable de los aspectos vinculantes de un TLC. Por tanto, sería importante develar, así mismo, elementos vinculantes del propio ADPC, y poder definir en qué medida podrían entrar ambos temas, el social por un lado y el comercial por el otro, entrar en una tensión de aspectos legales.

Ahora bien, y de manera general, habría que decir que tal conflicto entre las partes sociales y comerciales del AdA es, en primera instancia, mínima, sino es que inexistente. Ello es debido a que, como lo expone Góchez (2008; p. 61), pese a toda la gama de enunciados a favor de los derechos humanos y el espíritu entusiasta en favor del desarrollo económico y social contenidos en el ADPC, al ser prácticos en el análisis de su estructura y contenido del AdA, lo cierto es que no hay, ni en la metodología, ni en los mecanismos de aplicación o alcance, un nexo de carácter vinculante. En el sentido que se maneja en los TLC's, o bien ALC's, o en los TBI's, es decir, con procedimientos y mecanismos específicos que comprometan a las Partes a determinados principios, o bien, que sean asegurados legalmente a determinados fines y compromisos. Un ejemplo claro de lo anterior, lo constituirían las listas de compromisos en el marco OMC/AGCS, que dependiendo de la lógica de apertura adoptada en un ALC, incluiría todo un calendario de compromisos explícitos, detallados por rubro de bien o servicios, y definiendo los mecanismos y entidades encargados de operar el proceso; con fechas de cumplimiento, si es necesario.

Para el caso, uno de los aspectos más controvertidos en los acuerdos de la UE, para los casos de México, Chile y CA, es la inclusión de la llamada Cláusula Democrática¹¹⁹ como factor que inspira las políticas, y es tomado como esencial en la edificación de los Acuerdos. En este sentido, si la cláusula hace un hincapié en el tema de derechos humanos, se abre una situación de conflictos entre los temas propiamente de comercio y servicios y de derechos humanos. Como lo menciona Pérez en Arroyo y Peñaloza (2000; p. 46), para el caso del Acuerdo Global entre la UE y México, desde la negociación del propio Acuerdo se evidenció el escenario antidemocrático al no incluir dentro de éstas a la sociedad civil. Así mismo, sostiene el autor, "las negociaciones se centraron en el fomento de una liberalización progresiva y recíproca de los movimientos de capital y de pagos, y de adhesión a los principios de libre comercio, lo cual entra en conflicto con el tema de derechos humanos". Finalmente, se señala que "(...) lo grave es que lo único que cuenta jurídicamente hasta ahora es lo referente al comercio y las inversiones." (Ibídem) Si bien lo anterior es muy cierto, precisamente, ese es el gran problema de la estrategia inmersa en los acuerdos en materia de dere-

119 El basamento fundamental del ADPC (2003) es "el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos", lo cuál, "(...) inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo."

chos humanos, que las contradicciones del Acuerdo son de sentido común, pero no de carácter jurídico.

De hecho, si la cláusula democrática en realidad fuera parte fundamental del acuerdo, y sus implicaciones se extendieran hasta el punto de tocar intereses comerciales, la estructuración jurídica del Acuerdo -además de contener elementos de carácter vinculante- tendría que ofrecer mecanismos concretos en los que la sociedad civil extendiera sus preocupaciones y que tuviera la capacidad exigir compensación y reparo de daños cuando el capital privado incumpla de alguna forma dicha cláusula. Por ejemplo, así como existe el CIADI como mecanismo de solución de controversias entre partes -y en donde el laudo arbitral funciona a favor de los privados- así mismo, debiera de considerarse como vinculante el laudo arbitral de mecanismos de la sociedad civil, tales como el Tribunal Permanente de los Pueblos (TPP).

En lo que respecta al componente de diálogo político, una de las principales limitaciones radica en los mecanismos dispuestos para ejercer dicho dialogo. Si bien el instrumento tiene interesantes potencialidades para desarrollar el marco de derechos humanos dentro del Acuerdo y, más aún, de potenciar herramientas de fiscalización social y redición de cuentas ante la ciudadanía, el gran problema es que el instrumento está fundamentado sobre una lógica de gobierno representativo -esto es, la incidencia directa y de participación activa de la sociedad civil sobre temas relativos a su interés en el Acuerdo no está considerada- ya que, como está especificado en su contenido el mecanismo de acción está reservado para niveles de Jefes de Estado y de Gobierno, niveles ministeriales, altos funcionarios y personajes de esa calaña.

Por el contrario, el mecanismo de dialogo político bien puede se usado para potenciar los procesos de liberalización y desarrollo de los componentes comerciales del Acuerdo, dejando de lado la agenda social. (Arroyo y Peñaloza, 2000; p. 19) Autores como Arroyo et al (2009; p. 21) consideran que, efectivamente, el dejar áreas tan importantes como derechos humanos, género, medioambiente, etc., como temas "transversales" al Acuerdo, pero sin mecanismos concretos o fundamentos vinculantes para la aplicación, en lugar de fortalecer el instrumento comercial lo vuelve mas peligroso para la sociedad civil, ya que, le da una suerte de "aura" pro-derechos humanos, pero en realidad se trata de una retórica bien elaborada para decorar un TLC como cualquier otro.

3.4.5.1 El caso del Golpe de Estado en Honduras como elemento disruptor de las negociaciones del AdA UE-CA

Para ilustrar un poco mejor esta situación, se puede citar el caso de la crisis política que vivió el pueblo hondureño en el año de 2009, cuando, el 28 de junio de ese año, el gobernante constitucional de Honduras, Manuel Zelaya, sufre un golpe de estado por parte de las fuerzas armadas y en menos de 72 horas, se nombró un Gobierno

de facto¹²⁰ -el 30 de junio- violentándose el Estado de Derecho y el marco Constitucional. En ese momento, las negociaciones programadas del AdA-UECA, entre el 30 de marzo y el 3 de abril de 2009 en Tegucigalpa, Honduras, fueron suspendidas. No obstante, dos meses después, del 11 al 15 de mayo de 2009, fueron retomadas, con la ausencia de Honduras, en Bélgica hasta la firma final del documento.

Durante el período de ausencia de una autoridad legítima en Honduras, las protestas y tensión social fueron escalando al tiempo que la respuesta militar del Gobierno de facto se hacía más violenta y represiva. La organización “Amnistía Internacional”, publica en agosto de 2009, un breve informe de los hallazgos de la delegación enviada a dicho país, a efecto de indagar sobre las supuestas denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidos durante el período de excepción. El informe detalla violaciones a los derechos humanos en varias instancias: a) uso excesivo de la fuerza; b) violencia de género durante manifestaciones; c) violación del derecho internacional de los derechos humanos y las normas sobre la reunión pacífica, la labor policial y el uso de la fuerza¹²¹; d) uso de personal militar en actividades civiles de cumplimiento de la ley; e) violación al derecho de libertad de expresión, asociación y circulación; f) toques de queda y g) persecución y cárcel para defensores y defensoras de los derechos humanos (Amnistía Internacional, 2009). Dichos hallazgos fueron confirmados y expuestos por el Comité de Defensa de los Derechos Humanos en Honduras (CODEH) en avances de su informe “Masacran un sueño”¹²².

En dicha situación de inestabilidad política, de un franco y amplio irrespeto del derecho nacional e internacional -y de violaciones a los derechos fundamentales- fue que el Gobierno de facto convocó a elecciones el 29 de noviembre de 2009, las cuales, no tuvieron el respaldo de la Organización de Estados Americanos ni de Naciones Unidas, y que estuvieron envueltas en la duda y la crítica.¹²³ De este proceso electoral, resultó victorioso Porfirio Lobo Sosa actual Presidente de Honduras, del Partido Nacional de Honduras. Un gobierno que, a la fecha, aún es denunciado por Human Rights Watch (2011), por ser culpable de encubrir los hechos relativos al Golpe de Estado y de promover la impunidad al no sancionar a los responsables de las violaciones de derechos humanos, Pero que, una vez “recobrado” el estado de derecho democrático en Honduras, este fue reincorporado a las negociaciones y bajo ninguna circunstancia la violación de derechos humano sentó un mal precedente en el marco del ADPC.

Porque incluir alcances muy generales y vagos en la concepción del dialogo político y de la democracia favorece a los intereses económicos de la Unión Europea, y la retórica en el contenido de los acuerdos despoja de cualquier legitimidad o significado a

120 Congreso Nacional de Honduras DECRETO No 141-2009

121 Artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

122 http://codeh.hn/v1/index.php?option=com_k2&view=item&id=152:nota-de-prensa-en-honor-al-d%C3%ADa-del-periodista&Itemid=1

123 <http://costaricahoy.info/internacionales/ips/elecciones-honduras-lobo-arrasa-en-elecciones-cuestionadas/35444/>

los mismos. Sobre esto, reflexiona la ALOP-CID (2009; p. 17):

“Lo acontecido en Honduras podría interpretarse como contrario a los principios esenciales de la llamada cláusula democrática contenida en el “Acuerdo de Dialogo Político y Cooperación” firmado por la UE y los países Centroamericanos en 2003. Asimismo, podría haber sido un fundamento suficiente para que la Comisión Europea iniciara una investigación bajo el Sistema de Preferencia Generalizadas (SGP plus), el cual se entiende por la UE como un régimen especial unilateral para promover el desarrollo sostenible y la buena gobernanza en terceros países, vinculando las preferencias arancelarias a la ratificación e implementación efectiva de 27 convenios internacionales sobre derechos humanos y de los trabajadores, medioambiente y principios de buena gobernanza. Tras las elecciones del 29 de noviembre en Honduras, la UE no se pronunció claramente respecto a un reconocimiento de éstas y en la vaguedad de sus declaraciones ha dejado entrever que reconocerán el resultado. Por su parte, la mayoría de países Centroamericanos también manejaban esta postura, a excepción de Panamá y Costa Rica que reconocieron a las nuevas autoridades de inmediato. Queda la legítima pregunta si detrás de este reconocimiento, en especial por parte de Costa Rica, no está su avidez de firmar el AdA con la UE tan pronto como sea posible.”

Tal parece que, el aspecto esencialmente democrático de la gobernanza y de la política, es entendida por los grupos de poder formal y real, tanto de Centroamérica como de la Unión Europea, como un elemento cuasi-decorativo de lo que pudiera considerarse un “buen gobierno” o, bien, los mínimos básicos o elementales de una negociación entre Partes civilizadas. Pero bajo ninguna circunstancia, el alcance de los objetivos democráticos del acuerdo representa un impedimento u obstáculo –duradero al menos- para el verdadero interés de las negociaciones; que lo constituye fundamentalmente el componente comercial del acuerdo.

3.4.6 El Pilar Comercial

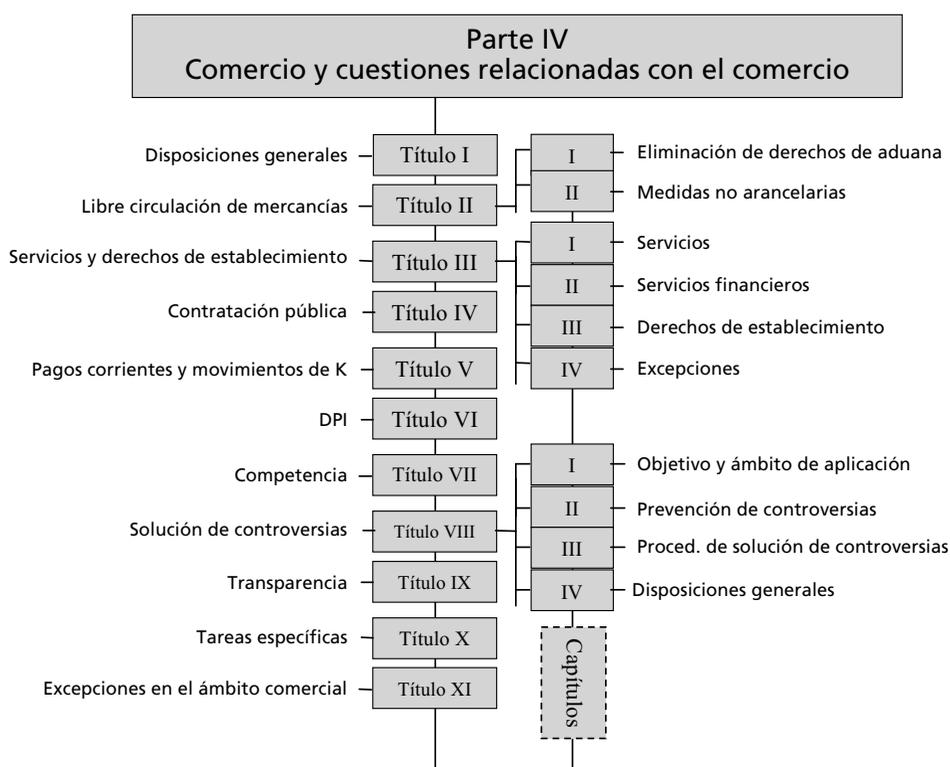
Es claro que el pilar comercial es la piedra angular de los acuerdos de asociación de la UE. El cambio en la perspectiva de liberalización de la IED, durante la década de 1990, tuvo su impacto respectivo en la agenda comercial de la UE, dado que, para este prominente bloque comercial la noción de los TBI’s convencionales tendería a incorporar las perspectivas no sólo de protección al inversor sino de expansión de cobertura hacia otros ámbitos de bienes y servicios. Dada la extensión y cobertura en el contenido de los acuerdos, que la UE ha suscrito, por ejemplo, con Sudáfrica (2000), México (2000) y Chile (2002)¹²⁴, se les ha considerado como de segunda o tercera generación. De hecho, basados en las provisiones iniciadas dentro del TLCAN y la expansión de las disciplinas contenidas en la Ronda de Uruguay (OMC/AGCS), la UE

¹²⁴ Se considera la fecha concreta en que el Acuerdo fue firmado.

ha pasado a considerar una inclusión progresiva de los servicios, temas de inversión y aspectos conducentes a la liberalización de la IED, en sus acuerdos y tratados de integración económica. (Ziegler, 2005; p. 240 y 241)

Al tomar de modelo de Acuerdo para el análisis, el AdA Chile-UE, y analizando la estructura global, podemos darnos cuenta que las primeras tres partes del Acuerdo engloba lo que podríamos llamar, el componente social, y a partir de la cuarta, se está tratando los temas relativos a comercio. Como se puede observar en el esquema, la cuarta parte del Acuerdo comercial está dividida en 11 títulos que contienen los temas relativos a comercio; a su vez, los títulos contienen capítulos y sub-capítulos que contienen los elementos de forma más detallada respecto de su aplicación y definición. Según Góchez (2008; p. 70 y 71) el formato de “plantilla” de los acuerdos de la UE, denominados de tercera generación, adoptan mucho de los elementos fundamentales del TLCAN en lo referente a cuestiones de inversión, liberalización y acceso a mercados.

GRÁFICO 3.9
Esquemática del pilar comercial del Acuerdo de Asociación de Chile con la UE



Fuente: Elaborado a partir del Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) de la Organización de Estados Americanos (OEA)

Sobre la comparación de los Acuerdos de Chile y México, como bien lo dice *Ibídem*, existen detalles concretos de las negociaciones que hacen significativas las pequeñas diferencias de los tratados una vez aplicados, pero, en lo que respecta a sus “grandes líneas” o los elementos considerados como “mínimos no negociables” es claro que la lógica de los Acuerdos de la UE se basan sobre una plantilla tradicional. Según Marconini (2008; p. 20), ambos acuerdos tienen en común los siguientes elementos, en lo que respecta a comercio: a) ambos tratados están basados en los cuatro modos de oferta descritos en el AGCS; b) ambos acuerdos excluyen subsidios, servicios audiovisuales y servicios marítimos de cabotaje; c) incluyen medidas vinculantes a todas las instancias de gobierno –incluyendo local-; d) ambos aclaran que una persona jurídica de la segunda parte debe tener operaciones comerciales sustanciales en el primer partido con el fin de ser considerado como un partido legal de primera. Sobre los códigos duros de asuntos relativos al comercio, ambos acuerdos parten del marco básico del AGCS, y formulan los tres términos tradicionales de liberalización: acceso a mercados, trato nacional y trato de nación más favorecida. A pesar de todo, *Ibídem* (p.20), concluye que por regla general, el AdA UE-Chile constituye un instrumento comercial con provisiones más liberales que su contraparte mexicana. Por tanto, en lo que sigue, usaremos el Acuerdo marco de Chile-UE, para analizar algunas de las secciones que consideramos más relevantes al estudio que nos ocupa –aspectos vinculantes-, como herramienta “proxy” al AdA UE-CA oficial; por lo que, previo al análisis concreto del acuerdo oficial AdA UE-CA, pasaremos a continuación a revisar en detalle los Títulos III, IV y VIII del acuerdo de Chile con la UE.

3.4.6.1 El tema de los servicios y derechos de establecimiento

En materia de Inversión, se puede observar que la plataforma estratégica comercial de la UE es un tanto distinta a la de EUA, dado que, “a grosso modo”, pareciera mantener una edificación legal basada más en el enfoque básico del AGCS/OMC –esto es, menos agresiva- pero claro, todo dependerá del balance posterior. La UE ha establecido un marco para cada situación particular en la que haya negociado Acuerdos de Asociación; para el caso, la estructura de compromisos y respeto a la IED no se hace sobre un capitulado explícito como en el TLCAN, donde existe un Capítulo 11 dedicado exclusivamente a todos los temas relacionados con la Inversión. El AdA, en el caso de Chile y gran parte del de México, agrega varios temas en el capítulo dedicado a Derechos de Establecimiento.

En lugar de referirse a “Inversión” como tal, la protección ocurre en función de los distintos “Títulos y provisiones” que han sido desarrollados, a niveles sin precedentes en la historia de algunos países de la UE, dentro de los acuerdos. Este es el caso del Acuerdo de Asociación con Chile (2002), donde los aspectos que controlan la inversión y los compromisos derivados fueron pactados sobre el tema de Comercio de Servicios y Derechos de Establecimiento (e.g. Título III, EU-Chile), así como también

en el caso de Compras Gubernamentales (e.g. Título IV, EU-Chile), Requisitos de desempeño, etc., que están dispuestos a lo largo del tratado.

Como reza el Artículo 130 del Título III –ámbito de aplicación- en el AdA de Chile, “El presente Capítulo será aplicable al derecho de establecimiento en todos los sectores con excepción de todos sectores de servicios, incluido el sector de los servicios financieros.” Así mismo, las definiciones contenidas en el presente Título hacen las precisiones de lo que se entenderá por persona jurídica, sus diferencias con una persona natural y los modos de oferta. Se suscribe el reconocimiento de inversión bajo el principio de Trato Nacional, y los aspectos vinculantes de otorgar un trato no menos favorable a la inversión extranjera.

En el artículo 134, del mismo Título, se deja claro que “(...) las Partes confirman sus derechos y obligaciones vigentes en virtud de los acuerdos bilaterales o multilaterales en los que sean partes.” -esto es, el AdA establece con claridad que los TBI’s, y sus aspectos vinculantes operaran armónicamente con los principios del presente acuerdo-. Es de notar que, si bien, no hay un pacto definitivo sobre los servicios concretos que se liberarán, el sólo hecho de ofrecer el derecho de establecimiento de manera abierta ya está abriendo la puerta a toda una serie de consecuencias legales no despreciables. Especialmente cuando en las disposiciones finales se abre la pauta para que se revisen los servicios que se liberarán.

3.4.6.2. El tema de la Contratación Pública

El título IV del Acuerdo trata sobre el tema de la Contratación Pública y lo aborda, parcialmente, desde lo establecido en el marco AGCS/OMC convencional, específicamente en el artículo XIII:1 del AGCS, en el cual se define la contratación pública como aquella relacionada con “(...) servicios contratados por entidades públicas con propósitos gubernamentales y no con vistas a su reventa comercial o a ser utilizadas en la producción de bienes o la prestación de servicios para venta comercial.” Desde la lectura del presente artículo del AGCS, la forma de contratación pública estaría exonerada de las obligaciones generales de la OMC, en las materias de trato nacional, acceso de mercados y nación más favorecida (Artículos II, XVI y XVII). No obstante, sobre el artículo XIII:2, los miembros de la OMC han estado enfrascados en intensas discusiones al respecto de avanzar las disciplinas del AGCS, para hacerlas extensivas en todas las formas de contratación pública y llegar a consensos normativos al respecto. Sin embargo, ello no ha sido del todo posible y hasta el momento, la normativa más avanzada y generalmente aceptada en la materia lo constituye el Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública (ACP), negociado durante la Ronda Uruguay en 1994 y activo desde enero de 1996.

Históricamente, los países han estado renuentes a establecer obligaciones de tipo AGCS sobre sus operaciones de compra gubernamental, pero, dada la naturaleza competitiva del comercio de estos servicios y la preponderante importancia de la de-

manda sobre el PIB de los países (BiP, 2009; p. 3) y (Hall, 2010; p. 1), las principales economías desarrolladas buscaron establecer un pacto que incluyese dichas disciplinas en los tratos multilaterales¹²⁵; resultado obvio, fue la operatividad del ACP.

El ACP opera sobre los principios de apertura, transparencia y no discriminación, aplicables a las actividades de contratación de las Partes que lo han suscrito para beneficio de esas Partes y de sus proveedores, mercancías y servicios¹²⁶; esencialmente, está diseñado como un mecanismo inspirado en la doctrina del “buen gobierno corporativo”, se busca transparentar las operaciones de contratación, sin proteger a los proveedores locales en perjuicio de los proveedores extranjeros. El ACP está compuesto por dos partes que se dividen entre reglas y obligaciones, y calendarios para las entidades nacionales de cada Parte cuya contratación es parte del acuerdo. (Ibídem; p. 2)

Normalmente, las disciplinas del ACP sólo afectan a las naciones que suscriben el acuerdo, sin embargo existen una serie de implicaciones indirectas para terceros en la medida entren en relaciones contractuales con los miembros del pacto. Para el caso específico de la UE, las obligaciones de contratación pública se extienden más allá del ACP en tanto se trate de obligaciones y reglas que atañen a la UE y/o entidades de la UE, por ejemplo, los acuerdos de asociación económica.

El establecimiento de acuerdos comerciales de carácter bilateral, y que cubran el tema de contratación pública como parte integral del comercio de bienes y servicios, impone disposiciones obligatorias en esta materia bajo las reglas de la UE para con los socios comerciales; un caso emblemático lo constituye, por supuesto, el Área Económica Europea (EEA, por sus siglas en inglés), y, casos más cercanos, los Acuerdos de Asociación de la UE con México y Chile. (Ibídem) Por tanto, no es extraño encontrar dentro del AdA de la UE con Chile una definición similar de lo que se entenderá por contratación pública, seguida de una completa articulación de la misma con la reglamentación respectiva de Trato nacional y no discriminación (Art. 139), Prohibición de las condiciones compensatorias especiales y preferencias nacionales (Art. 140), Transparencia (Art. 142), Procedimiento de impugnación (Art. 155), etc.

3.4.6.3. El tema de la Solución de Controversias

El Título VIII referido a Solución de Controversias se divide en cuatro capítulos que abarcan, objetivo y ámbito de aplicación (I), prevención de controversias (II), procedimiento de solución de controversias (III) y las disposiciones generales (IV). Lo más importante de recalcar en este apartado es que, efectivamente, el Título contiene elementos de prevención y sanción de controversias entre las Partes; elementos vinculantes y definitivos para las partes, sin distinción o condición favorable bajo ninguna circunstancia.

125 Canadá (1996), Unión Europea 27 (Varias adhesiones en 1996, 1997, 2004 y 2007), Corea (1997), Estados Unidos (1996), Hong Kong, China (1997), Islandia (2001), Israel (1996), Japón (1996), Singapur (1997), Taipei Chino (2009)

126 http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm

Dado que el Acuerdo retoma el tema de Inversiones bajo las líneas tradicionales de establecimiento, no existe una vinculación concreta a la resolución de controversias en el tratado bajo la forma "Inversor-Estado", como sí lo hay en el TLCAN -o en el caso del Acuerdo UE-Singapur (Ziegler, 2005; p. 254)-; se puede decir que el Acuerdo pacta, por un lado, una situación de "Trato Nacional" para ambas Partes en el derecho de establecimiento de sus inversiones, por lo cual los laudos de la comisión arbitral deben ir en las líneas del AGCS, y no del CIADI, por ejemplo¹²⁷.

No obstante lo anterior, los países de la UE ya cuentan con TBI's plenamente operativos con Chile y la mayoría de países de Latinoamérica –incluida CA-, que en conjunto con el AdA¹²⁸, se vuelven instrumentos absolutamente efectivos de liberalización progresiva y protección de la inversión europea¹²⁹. (Ibídem; p. 256) Sin embargo, hasta la puesta efectiva del Tratado de Lisboa (2009) y su incorporación a los AdA's, la forma de protección jurídica de la IED pasa por los canales descritos y corresponde a cada Estado activar el mecanismo que crea conveniente, por separado.

3.4.7. Listas de compromisos específicos y el tema medioambiental

Así mismo, la lógica de liberalización sobre el establecimiento de listas de compromisos es un tanto distinta a la del TLCAN, dado que, en primer lugar, la lógica de los Acuerdos con la Unión Europea se suscribe sobre la base de listas positivas para los servicios y listas negativas para los bienes. Es decir, la diferencia radica en el enfoque que tiende a honrar más la plataforma OMC/AGCS en el caso de los servicios. Ahora bien, distinto a lo que se podría pensar, y como lo plantea Marconini (2006; p. 37), esto no quiere necesariamente decir que dicho mecanismo sea menos ambicioso en la agenda de liberalización de los servicios. En primer lugar, porque depende de la agenda particular de cada una de las partes para incluir en primera o segundas rondas los servicios en cuestión, o bien, la duración o la propia naturaleza de la medida. Para el caso de México, según Ziegler (2005; p. 251), Gornés (2009; p. 41) y Peñaloza (2000; p. 66), la mera figura de listas positivas no es salvaguardia de la promoción de posteriores negociaciones que fueren la consignación y liberalización de servicios de interés estratégico; por lo mismo que, la liberalización de servicios que no estén previamente listados no está descartada. En este caso concreto, se menciona la existencia de un "Consejo Conjunto", constituido por representantes gubernamentales con fa-

127 Para un mayor desarrollo en esta materia véase Góghez, 2008; p. 87-89

128 De hecho, previos a la entrada en vigencia de Lisboa 2009, los TBI's europeos cuentan con mecanismos de protección plenos y similares a los de un capítulo de inversión formal como el del TLCAN. Y de hecho, según Stichele (2010; p. 32) los TBI's operan, armónicamente, reforzando o siendo reforzados por los Acuerdos Comerciales (o de Avocación).

129 Es importante notar que tanto CA como México, al igual que Chile, tiene TBI's de tercera generación impuestos y plenamente operativos con los países de la UE, con lo cuál es realmente indiferente si los Acuerdos de Asociación no contienen una cláusula de resolución de controversias bajo la forma Inversor-Estado, dado que los TBI's sí suscriben, por lo general, dicha resolución al CIADI.

cultades “plenipotenciarias”, que tendrá el mandato de, en plazos determinados de tiempo, adoptar medidas que eliminen cualquier discriminación restante del comercio de servicios entre las Partes, en los sectores y modos de prestación que prevea el Tratado¹³⁰. (Ibídem, 2000; p. 66)

De hecho, las figuras de comités conjuntos con mandatos de evolucionar la liberalización de servicios de acuerdo con las circunstancias, es común a los pactos de la Unión Europea y tienden a pasar desapercibidos, dado que, se conjugan con las figuras de alianzas de cooperación tecnológica, para el desarrollo y de carácter medioambiental. Sobre lo anterior, el tema ambiental, los Acuerdos de la UE, al igual que el TLCAN de EUA, si plantea apartados dedicados al tema medioambiental.

No obstante lo anterior, Ziegler (2005; p. 246), plantea que para el caso del AdA con Sudáfrica, cuyo apartado de medio ambiente (artículo 84) es uno de los más extensos, no está del todo claro como asuntos relativos al medio ambiente, como el agua por ejemplo, quedan en relación con las propias provisiones del apartado a derechos de establecimiento; en concreto, es incierto si dichas provisiones del acuerdo podrían entrar en contradicción con el tema de inversiones en agua y saneamiento, concesiones o, bien, privatizaciones del servicio relacionado con el recurso. Por otro lado, cuando se revisan las provisiones de los tratados de México¹³¹ y Chile¹³², el lenguaje utilizado es aún más general e impreciso.

130 De hecho, Peñaloza (2000; p. 66) va y cita del texto mismo la medida que, prácticamente, otorga una salvedad lo suficientemente amplia al Consejo Conjunto para definir la agenda de desgravación a plena discrecionalidad. *“Más aún, el Consejo Conjunto “podrá modificar el calendario de liberalización y la lista de compromisos (...) con miras a eliminar o añadir excepciones”. Esta cláusula confirma lo que hemos señalado en el sentido de que el TLCUE exhibe una negociación en muchos puntos inconclusa, pero sobre todo la pretensión de sustraer de la ratificación de los órganos legislativos ulteriores modificaciones tendientes a profundizar la liberalización.”*

131 http://www.sice.oas.org/Trade/mex_eu/spanish/global_s.asp

132 http://www.sice.oas.org/Trade/chieu_s/chieu_s.asp#ART%C3%8DCULO_28

Conclusiones del capítulo

La estructura formal del comercio internacional obliga a los países a entrar en determinadas relaciones capitalistas que los anclan a determinados patrones de conducta a favor del libre comercio. Así mismo los instrumentos del comercio internacional representan mecanismos concretos que limitan la acción soberana de los Estados.

La aplicación del derecho comercial internacional puede tener preeminencia por sobre la legislación de los países, y ello puede contribuir al deterioro de los elementos constituyentes de la política social. Dado que los Gobiernos tienden a considerar la aplicación de los derechos humanos en un plano secundario, es claro que la preeminencia del capítulo comercial socava las potencialidades de la cláusula democrática y de dialogo político, así como también, reduce las potencialidades del apartado de cooperación.

Consecuentemente, el Acuerdo de Asociación de la Unión Europea con Centroamérica representa un paso definitivo en la construcción de un andamiaje, que lejos de crear condiciones favorables para el comercio exterior centroamericano, agudizará las brechas y conflictos entre el interés privado y el interés social.

CAPÍTULO IV

Implicaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica para el Derecho Humano al Agua

En este capítulo se presenta la parte final del trabajo y el tema de investigación. Se tomará en consideración todos los elementos vertidos en los primeros tres capítulos para hacer un balance relativamente general de las implicaciones que puede tener el AdA-UECA en relación al Derecho Humano al Agua. Es claro que las implicaciones finales del marco acuerdo sobre aspectos concretos del Derecho Humano al Agua sólo podrán ser comprendidas y medidas en el tiempo, pero, se espera que a partir de una primera lectura se pueda contribuir con el debate posterior.

El capítulo se divide en tres grandes apartados, una primera parte se ocupará de introducir y vincular los elementos de la discusión del capítulo anterior respecto de nuevos conceptos e ideas que se discutirán en el presente capítulo. Se introducirá la noción de “nuevo constitucionalismo” y se explorará como este sistema de gobierno económico ha generado condiciones estructurales que plantean conflictos relevantes, entre el interés privado y las políticas públicas, para el cumplimiento de derechos humanos fundamentales.

El segundo apartado se ocupará de introducir el capítulo comercial del AdA-UECA, con atención a los apartados relevantes al estudio, así mismo, se procederá a un análisis de los capítulos y los anexos de éstos para establecer los vínculos concretos del acuerdo con el marco de derecho que nos ocupa. Finalmente, el tercer apartado se estudiarán algunas de las implicaciones que se ha considerado, directas e indirectas, del AdA sobre el Derecho Humano al Agua.

4. Implicaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica para el Derecho Humano al Agua

4.1. El nuevo constitucionalismo como marco de conflicto entre la tutela de los derechos humanos y la protección del interés privado.

El concepto de “nuevo constitucionalismo” (Gill y Bakker, 2006) se refiere a una serie de medidas internas y externas que plantean una reconfiguración de la gobernanza en los países en virtud de la propia configuración del gobierno global. Este proceso, ha “funcionalizado” de manera progresiva el marco legal y constitucional, en el corto

y largo plazo, para contener y potenciar el paradigma político y económico neoliberal que ha imperado en las últimas décadas.

El nuevo constitucionalismo es un fenómeno que tiene una profunda relación con el agotamiento de la anterior fase de desarrollo capitalista, esto es, la fase fordista-keynesiana. En esta fase anterior, el rol del Estado como una entidad encargada del “bienestar” de la población y la tutela de los derechos, tomaba en consideración con mucha mayor atención el rol de las medidas de carácter colectivo, y encaminadas a la estructuración institucional para procurar el bien común. En la nueva “era” la neoliberal, el interés predominante es el individual, la premisa que el satisfactor colectivo se logra sólo sobre la base de la absoluta liberación de todos los servicios de cuidado; permitir el ingreso de fuerzas mercantiles propiciará la prosperidad con mayor efectividad y rapidez del que podría hacer un Estado agotado en términos financieros y corrupto en sentido general. (Mkandawire, 2005)

Para el caso, Gill y Bakker (2006; p. 36 y 40) argumentan que el desarrollo de este nuevo constitucionalismo tiene su fundamento operacional en el espectacular desarrollo de los TBI’s como instrumentos preferenciales del comercio internacional, el marco de dirección que tienen la OMC y, además, la estructuración de los planes de ajuste estructural de las IFI’s que tienen como medida transversal la liberalización del comercio y la desmovilización del Estado. La configuración del neoliberalismo como la nueva, conflictiva, irrestricta y exclusiva forma en que se despliega el capital, abre la puerta para extender el alcance del mercado como una forma absoluta de orden social; el nuevo constitucionalismo pretende “blindar” la forma particular en la que los capitales fluyen sin restricciones por el mundo. De igual forma, ello constituye un tipo de “disciplina” de mercado que influye en la forma que se maneja la gobernanza local de los países; la necesidad de inversión extranjera, y el anclar las perspectivas de crecimiento y desarrollo, económico a dicha inversión (junto con la estabilidad macro-financiera explícita en los programas de ajuste estructural) hace que los Gobiernos de dichas economías estén dispuestos, gustosamente, a perder una porción de su soberanía si ello significa subir un poco el nivel de inversión extranjera directa.

Además, existe un peligro latente, para los mecanismos de reproducción social, dada la forma que se plantean estos instrumentos legales; esto es, la necesidad del capital de liberarse no sólo de las trabas legales en la jurisdicción de tiempo y espacio, sino también el disminuir su contribución a la sociedad que explotan. Así, Gill y Bakker (2006; p. 41 y 50) establecen que las transnacionales han logrado separarse del costo social de contribuir con impuestos o contribuciones especiales, dicha libertad ha sido posible gracias a la extensión generalizada de los Acuerdos Comerciales¹³³, que incluyen en sus consideraciones la eliminación de barreras impositivas como formas de incentivar el despliegue de “los beneficios del capital”. Sin embargo, al hacerlo, limitan la posibilidad de los Estados lograr ingresos para contrarrestar las situaciones

133 Ejemplos notables de dichas posturas las constituyen el TLCAN y el TLC-USACA o CAFTA-DR.

de crisis, asegurar la cobertura social de los servicios y programas de sociales y, peor aún, la posibilidad de regular de manera efectiva las actividades de estas transnacionales en territorio nacional.

Sobre esta base, cabe preguntarse con razón, hasta qué punto pueden los convenios comerciales de carácter internacional no sólo proteger la inversión extranjera directa contra el ejercicio de la soberanía de los pueblos, sino también trasgredir los marcos legales que tutelan derechos humanos; parafraseando a Mann (2001; p. 16), cuando se refiere al “infame” capítulo 11 de Inversión en el NAFTA, hay por parte de los inversores un giro fundamental, a la hora de invocar los elementos que garantizan la inversión, cuando pasan de usar el instrumento comercial como escudo protector hacia una posición más estratégica de ataque. En la actualidad no es extraño que los privados utilicen los capítulos de inversión para intimidar y hacer lobby en beneficio de sus intereses, haciéndose de un instrumento legal cuyo espíritu radicaba en ofrecer a los inversionistas una protección en circunstancias no normales. (Mann, 2005)

Sobre el tema del agua y saneamiento, Kriebaum (2007; p. 168) explica esta encrucijada como: “(...) el potencial conflicto entre el derecho de las consumidoras a tener acceso al agua y el derecho de los/as inversores sobre su propiedad”. Esta frase es apropiada para enmarcar el marco general en el cual se desenvuelve la problemática del derecho humano al agua y el despliegue de acuerdos comerciales.

4.2. Conflictos entre la vigencia del Derecho Comercial Internacional y el Marco de Derechos Humanos

En primer lugar, y como se ha detallado en el capítulo anterior, el interés de los países latinoamericanos, y especialmente de Centroamérica, en participar del comercio internacional y de integrarse a la globalización y obtener los supuestos beneficios de la apertura comercial, conlleva una serie de consecuencias -en muchos casos ocultas- sobre aspectos relativos a la firma de TBI's, acuerdos comerciales y, más importante aún, los laudos arbitrales que sustentan la protección a la IED. Especialmente esto es importante, porque la mayoría de TBI's -si no es que la totalidad de éstos (Jacob, 2010; p. 9)- no contienen una “referencia explícita” que medie asuntos comerciales con los no comerciales; es decir, una mención relevante -vinculante en términos legales-, y consecuentemente efectiva hacia los derechos humanos, económicos y/o sociales. Por tanto, al tratarse del comercio, y especialmente la promoción de la inversión y la protección de ésta, los entes encargados de la vigilancia y sanción -como es el caso del CIADI- carecen de los mecanismos y marcos pertinentes para incluir dentro de sus laudos consideraciones relativas a aspectos sociales, ambientales o culturales. (Bautista y Bohoslavsky, 2011; p. 6 y 7) y (Rosatti, 2011; p. 45)

En general, es posible decir que los acuerdos comerciales más modernos, como el NAFTA o los Acuerdos de Asociación de la UE, sí recogen aspectos relacionados con el medio ambiente y otros aspectos difusamente relacionados con los derechos hu-

manos. Pero, como se estableció en el capítulo precedente, éstos no constituyen -bajo ninguna circunstancia- elementos vinculantes en relación al núcleo duro del comercio. En concreto, como lo menciona Jacob (2010; p. 11), las provisiones dispuestas para comprender temas de derechos humanos en los acuerdos, están más desde el punto de vista de la regulación por parte del Estado y no de la obligación concreta por parte del inversionista.

En este sentido, como lo explican Bautista y Bohoslavsky (Ibídem), la disyuntiva concreta a la que se enfrentan los Estados, a la hora de conciliar comercio internacional y derechos humanos, es la siguiente: al estar atados a convenios internacionales que velan por el respeto de la IED –en el marco de acuerdos comerciales-, es posible contrariar dichos andamiajes jurídicos, en la medida se adopten políticas encaminadas al cumplimiento de convenios en materia de derechos humanos, que de alguna forma limiten los intereses privados concretos. En este aspecto, como regla general, las disputas se resuelven entre partes bajo un foro concertado - como es el caso del AdA-UECA-, o bien, por delegación directa hacia una entidad internacional –siendo el CIADI la arena consensuada (Jacob, 2010; p. 8), en el caso de los TBI's modernos y acuerdos con capítulos de inversión como el CAFTA-DR.

Al interrogarse, ¿Cómo queda la posición de un Estado frente a un privado en el CIADI? En primer lugar, dado que es una institución con una facultad supranacional de imponer una resolución como si se tratase de una normativa nacional¹³⁴, es claro que los temores de un “nuevo constitucionalismo”, a favor del interés privado, tiene fundamento. Más aún, como lo mencionan Bautista y Bohoslavsky (p. 15), “(...) esa barrera a la intervención de los jueces locales en la definición del caso expresa una aplicación particularmente intensa del principio que impide alegar el ordenamiento interno para dejar de cumplir obligaciones internacionales, pues en ella no sólo se desplazan las reglas del Estado receptor para resolver el conflicto, sino también la competencia misma de sus autoridades para proceder a esa resolución, que queda exclusivamente en manos de los árbitros”. Es decir, se resta la capacidad soberana de los Estados para actuar de conformidad a la legislación nacional en defensa de los interés social y colectivo frente el interés de la IED.

La posibilidad del conflicto opera, esencialmente, mediante la configuración gradual de disociación entre la materia de derecho comercial y la de derechos humanos, lo cual, en palabras de Ibídem, se entendería como un “déficit de holismo en el método para determinar el derecho aplicable” en cada caso que incumba, tanto el interés comercial como el de derechos económicos y sociales; consecuentemente, se ha provocado un sesgo a favor del interés del inversionista extranjero, el cual, es preponderante en los TBI's y en la agenda de desarrollo de los países pobres. Para el caso,

134 Según el artículo 59, Sección 6 del Reconocimiento y ejecución del laudo, del CIADI: “Todo Estado Contratante reconocerá al laudo dictado conforme a este Convenio carácter obligatorio y hará ejecutar dentro de sus territorios las obligaciones pecuniarias impuestas por el laudo como si se tratase de una sentencia firme dictada por un tribunal existente en dicho Estado.” (p. 28)

la lógica de disociación es agravada por la propia debilidad institucional de los países subdesarrollados, especial es el caso de Centroamérica (PNUD, 2009), (BM, 2011) y (WEF, 2010), pero que, inclusive en democracias “avanzadas” o, mejor dicho, más desarrolladas como es el caso de Costa Rica, estos conflictos están presentes.

4.3. Estructura del AdA-UECA

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, para el caso de otros Acuerdos de Asociación, el AdA-UECA tiene una estructura compuesta por tres ejes o pilares fundamentales: el componente de diálogo político, el componente de cooperación y el componente, o bien, el pilar comercial; adicionalmente, existen una serie de anexos y apéndices relativos a capítulos específicos del componente comercial; éste es sin duda el aspecto determinante y, por tanto, el principal en relación directa e indirecta con el tema del derecho humano al agua.

GRÁFICA 4.1

Esquemática general del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la Unión Europea (AdA-UECA)

Preámbulo	<p>Anexo I: Eliminación de Aranceles Aduaneros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apéndice 1: Contingentes arancelarios de Importación de CA • Apéndice 2: Contingentes Arancelarios de Importación de la UE • Apéndice 3: Tratamiento Especial sobre el banano
PARTE I	<p>Anexo II: En cuanto a la definición del concepto de “productos originarios” y métodos de cooperación administrativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apéndice 1: Notas introductorias del Anexo II • Apéndice 2: Lista de elaboraciones o transformaciones que deben llevarse a cabo sobre las materias no originarias para que el producto transformado pueda obtener el carácter originario • Apéndice 2 A: Adición a la lista de las elaboraciones o transformaciones que deben llevarse a cabo sobre las materias no originarias para que el producto transformado pueda obtener el carácter originario
Disposiciones generales e institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Apéndice 3: Modelos de certificado de circulación EUR.1 y solicitud de un certificado de circulación EUR.1 • Apéndice 4: Declaración en factura • Apéndice 5: Periodo de tiempo para la presentación de una declaración en factura o el reembolso de los aranceles de conformidad con los artículos 19, párrafo 6 y 21, párrafo 4 del Anexo II, relativo a la definición del concepto de “productos originarios” y métodos de cooperación administrativa – operación • Apéndice 6: Los importes mencionados en los artículos 19, párrafo 1 (b) y 24, párrafo 3 del Anexo II, relativo a la definición del concepto de “productos originarios” ya los métodos de cooperación
PARTE II	
El diálogo político	
PARTE III	
Cooperación	<p>Anexo III: Asistencia Administrativa Mutua en Materia Aduanera Anexo IV: Disposiciones especiales sobre Cooperación Administrativa Anexo V: Gestión de los errores administrativos</p>
PARTE IV	<p>Anexo VI: Las autoridades competentes (MSF) Anexo VII: Requisitos y disposiciones para la autorización de los establecimientos de productos de origen animal (SPS)</p>
Comercio	<p>Anexo VIII: Directrices para la realización de verificaciones (SPS) Anexo IX: Puntos de contacto y sitios web (SPS) Anexo X: Lista de Compromisos sobre el establecimiento</p>
PARTE V	
Disposiciones generales y finales	<p>Anexo XI: Lista de Compromisos en materia de suministro transfronterizo de servicios Anexo XII: Reservas en el personal clave y becarios con titulación universitaria de la UE Anexo XIII: Lista de Compromisos de las Repúblicas del Partido CA en el personal clave y becarios con titulación universitaria Anexo XIV: Lista de Compromisos de las Repúblicas del Partido CA en vendedores de servicios de negocios Anexo XV: Los servicios de información Anexo XVI: Compras del Sector Público Anexo XVII: Lista de los nombres que se aplicarán para la protección de las indicaciones geográficas Anexo XVIII Anexo XIX: Lista de los productos mencionados en el párrafo 4 del artículo 306 Anexo XX: Lista de Centroamérica Reglamentos Técnicos (RTCA) en el proceso de armonización Anexo XXI: Sub-Comités</p>

Fuente: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=689>

Dada la naturaleza del AdA, y su relación con la normativa del comercio mundial, es importante señalar aspectos puntuales de la investigación que parten de premisas fundamentales: Cuáles podrían ser algunos de los impactos directos del AdA sobre la vigencia plena de los derechos humanos? Y ¿En qué puntos específicos los encontraremos?. Es claro que, hasta que se se desarrolle el acuerdo en comento y se susciten controversias u otras disputas se podrán analizar en retrospectiva los impactos y sus implicaciones. No obstante lo anterior, es posible realizar valoraciones a priori sobre la estructura del acuerdo, pero dichas valoraciones deben ir separadas por dimensiones distintas.

Lo anterior es debido a que, como muy bien explica Solón (2005; p. 3), "... no existe una vinculación o imbricación biunívoca entre el agua y los acuerdos de libre comercio, sino múltiples relaciones que se cruzan y se complementan según los usos constitutivos del agua. De esta forma, este recurso natural es un tema transversal a toda la agenda mundial del libre comercio, la que termina influyendo en los usos del agua conforme va creando y eliminando normas e instituciones para regular la inversión y los derechos de los agentes públicos y privados." Por tanto, en dicha lógica se abordarán las implicaciones del AdA-UECA sobre el tema que nos ocupa en dos dimensiones de especial relevancia: las implicaciones de carácter directo, como podría ser la adjudicación o concesión del servicio de agua a entes privados y, en una segunda parte, analizaremos implicaciones de carácter más indirecto.

4.3.1. Implicaciones directas del AdA-UECA para el Derecho Humano al Agua en Centroamérica

Dado que en este apartado se plantean las posibles implicaciones directas es de subrayar que, el análisis se hará sobre el marco internacional del derecho humano al agua y no, sobre la elaboración de una política nacional de cada país. Lo anterior en razón de que, la mayoría de políticas hídricas nacionales de la región parten de la lógica de GIRH, que es cercana al paradigma liberal y legalista, y no sobre el paradigma legalista exclusivamente, o bien, sobre los parámetros de paradigmas radicalmente en contra de la participación privada; en rigor.

En ese sentido, no es pretensión de este trabajo reunir y armonizar todas las posturas nacionales en relación a la vigencia del derecho humano al agua, frente a un instrumento comercial específico. Línea de estudio interesante para evaluar la congruencia entre las políticas públicas y el espíritu y letra de la concepción del derecho humano al agua, por ello es recomendable como una futura investigación. En concreto, en la sección que se desarrolla a continuación se estudian varios apartados del pilar comercial a saber: los temas de servicios que está implícito en la materia de derechos de establecimiento y contratación pública, así como también, prestación de servicios transfronterizos; finalmente se aborda el tema de solución de controversias.

De los múltiples factores, causantes de zozobra y recelo, que provocan los acuerdos comerciales, ninguno es más amenazante para el movimiento social que aquel referido a la privatización. Sin embargo, al revisar un porcentaje bastante amplio de los TBI's actuales, así como la normativa de la OMC en materia de comercio y servicios, y aun así no infieren explícitamente los procesos de privatización. Lo anterior sucede, principalmente, a efecto de permitir ciertos grados de libertad a la hora de entablar un marco general de reglas y procedimientos consistentes, y no contradictorios con el espíritu del "libre comercio" de la OMC. Si bien el marco de la OMC/AGCS no establece explícitamente el término, tal y como lo advierten Tuerk et al (2005; p. 150), a la hora de analizar el vínculo existente entre el AGCS y la privatización, se debe tener en consideración dos cosas: 1) que la privatización se debe tratar como un concepto amplio y polimórfico, y 2) que las realidades políticas y económicas del AGCS sobrepasan el mero aspecto legal, y deben ser vistas en una perspectiva amplia¹³⁵.

CUADRO 4.1
Cruces generales entre el agua y los Tratados Comerciales

	Bienes	Servicios	Inversiones
Agua embotellada			
Exportación de agua			
Servicios de agua potable			
Servicios medioambientales			
Uso del agua para fines Hidroeléctricos			
Uso del agua para fines Mineros			
Uso del agua para fines Petroleros			
Uso del agua para fines Turísticos			
Uso del agua para fines agrícolas			
Transporte fluvial			
Derechos de agua			

Fuente: Tomado de Solón (2005; p. 6)

Según Solón (2005), los mecanismos del comercio internacional tienen un marco establecido para el reconocimiento del agua, no sólo como un bien-mercancía sino como un bien transable entre distintos mercados; un ejemplo de ello, lo constituye el agua embotellada o las bebidas carbonatadas, negocio que mueve fortunas alrededor del mundo y para citar una cifra concreta: fueron 45 billones de dólares en el 2005

¹³⁵ Traemos a cuenta el marco de la OMC/AGCS nuevamente dado que, como hemos constatado con anterioridad, dicho esquema sirve de fundamento para muchas de los artículos y títulos de los TBI's y ALC's modernos, de los cuáles, el AdA-UECA no es la excepción.

(Parag y Timmons, 2009) que reportaron las empresas embotelladoras a nivel global. Según el último reporte de Soft Drinks International (2011; p. 3) Danone y Nestlé Waters -dos gigantes de la industria mundial del agua embotellada- han reportado ganancias por 3.8 y 9.5 billones de dólares para finales del 2010 respectivamente; es decir, sólo la ganancia de Danone (3.8 mil millones de US\$) supera la deuda pública acumulada de El Salvador en ese año (\$3,678 millones, o 16.9% del PIB en 2010) y la ganancia combinada de ambas responde por un monto alrededor de la mitad del PIB total¹³⁶.

Según autores como Standage (2005), la cantidad de agua que se consume por la "vía embotellada" ha incrementado con los años en los países desarrollados, pero aumentando exponencialmente también en los países subdesarrollados o emergentes, como es el caso de México. Diversos estudios, entre ellos Ferrier (2001), Howard (2003) y Parag y Timmons (2009), concluyen que una de las principales razones por las que se incrementa el consumo del agua embotellada es a causa de la desconfianza -ya fuere justificada o creada- en los sistemas nacionales de provisión de agua potable¹³⁷. Lo anterior crea una paradoja entre el cumplimiento del derecho humano al agua con los proveedores privados dado que, en el discurso dominante las compañías relacionadas con el negocio del agua se dice tener una agenda de contenido social y comprometida con el ambiente y/o la justicia social, que se basa en proveer de agua potable a la población, pero, al mismo tiempo, a los intereses privados les conviene que exista una de perenne desconfianza hacia los sistemas públicos de agua potable y explotan dicha confianza para construir fortuna. Es decir, el interés económico por encima del interés público, un beneficio privado potencial que se nutre de la potencial deficiencia del servicio público, contraviniendo la posibilidad del manejo del agua como un bien público, o bien, como un bien común.

El entendimiento del agua como un bien transable, o bien, el reconocimiento del agua como una materia prima de bienes transables es un hecho cada vez más patente en los tratados comerciales. Como lo evidencia Solón (2005), lo anterior es permitido por la introducción del "Clasificador Armonizado de Importaciones de Estados Unidos" bajo la designación arancelaria 2201 que incluye al agua como una forma de mercancía pero en términos difusos. Para el caso del AdA-UECA, dicha clasificación arancelaria puede encontrarse en el Anexo I sobre la materia de eliminación de tarifas arancelarias, y en específico, en el apartado referido al calendario de Centroamérica, bajo el código SAC 2007.

136 http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Deuda_Salvadorena_llega_al_17_del_PIB

137 Todo lo anterior ha sido expuesto visualmente por el documental: "La historia del agua embotellada" producida por el proyecto consumerista "*The Story of Stuff Project*" y el libro del mismo título por Annie Leonard. <http://www.storyofstuff.org/>

CUADRO 4.2

Calendario de desgravación arancelaria de Centroamérica en el AdA-UECA de los temas relacionados con el agua (Códigos 2201 al 2202)

Código SAC 2007	Descripción	Tasa Base de cada República						
		Tasa Base CA	Categoría	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
2201	Agua, incluidas el agua mineral natural o artificial y la gaseada, sin adición de azúcar u otro edulcorante ni aromatizada; hielo y nieve							
2201.10.00	Agua mineral y agua gaseada	15	H	15	15	15	15	15
2201.90.00	Los demás	15	H	15	15	15	15	15
2202	Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada, y demás bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas u otros frutos o de hortalizas de la partida 20.09							
2202.10.00	Agua, incluidas el agua mineral y la gaseada, con adición de azúcar u otro edulcorante o aromatizada	15	H	15	15	15	15	15
2202.9	Las demás							
2202.90.10	Preparaciones alimenticias de los tipos citados en la Nota 1 a) del Capítulo 30, propias para su consumo como bebida	30	H	10	10	10	10	10
2202.90.90	Otras	-	F	15	15	15	15	15

Fuente: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147671.pdf

4.3.1.1. El tema de Inversión y las solicitudes de compromiso por parte de la Unión Europea para el caso de servicios de agua potable y saneamiento

Como se detalló en el capítulo precedente, los miembros de la UE, mismos que negocian en bloque dada su infraestructura político-económica, tienen una agenda económica global en línea con el resto de capitalistas desarrollados, esto es, orientada al mercado internacional y de carácter expansivo-invasiva. La estrategia, no obstante, tiene como rasgo peculiar el cimentar objetivos estratégicos de la UE en áreas no convencionales del comercio internacional, como lo es el tema de servicios ambientales, saneamiento y el agua para consumo humano. En el diseño de las políticas comerciales, a menudo se ha recurrido a la OMC para establecer mecanismos concretos de "encerrado" (candado) para concluir los tratados bilaterales y los acuerdos globales.

Para el caso, dentro de la maraña de clasificaciones comerciales existentes, llámese CPC o W/120, y las ambigüedades relativas a la maraña, la UE ha hecho constantemente proposiciones a los Estados partes para incluir dentro de las clasificaciones un tipo detallado y claro de clasificación de los servicios ambientales. A la fecha, ni la CPC ni la W/120 tiene lo suficientemente clara la disposición que ubica el tema de agua y

saneamiento para los tratados bilaterales y para el comercio internacional en general; y solamente hay referencias vagas e indirectas al tema. (Cossy, 2005; p. 122) Por ello, diversas revisiones al texto oficial de la Secretaría se han realizado, sin ningún avance y probablemente entorpeciendo aún más el complejo tema de la clasificación universal. En un intento de “apoyar” la labor de la Secretaría en dichas revisiones, la UE sometió una propuesta propia al pleno en materia de clasificación; ésta buscaba dar solución al problema mencionado anteriormente, y definir en términos claros no sólo el tema de servicios ambientales sino, así mismo, listar definitivamente los servicios de distribución de agua potable y saneamiento. (Ibídem)

Cuadro 4.3
Demandas específicas de la UE a Estados de Centroamérica en el subsector de servicios de agua potable y saneamiento, parte del sector de servicios ambientales

País	Sector comprometido bajo el AGCS	Subsector de agua potable y saneamiento	
		Recolección de agua, servicios de purificación y distribución a través de redes; excepto agua termal o vapor, bajo el GATS 2000 S/CSS/W/38	Servicios de Alcantarillado bajo la CPC 9401
El Salvador	No	Para Modo 3, adoptar compromisos específicos en AM y TN. En Modo 4, adoptar compromisos bajo “Compromisos Horizontales”	Para Modo 3, adoptar compromisos específicos en AM y TN. En Modo 4, adoptar compromisos bajo “Compromisos Horizontales”
Guatemala	No		
Honduras	No		
Costa Rica	No		
Nicaragua	Si		
Panamá	Parcial		Mismo pedido, bajo recomendación explícita de liberación total en ambos modos

Fuente: Elaborado sobre AGCS (2000)

Nota: AM y TM se refieren a las cláusulas de comercio establecidas por la OMC, como AM: Acceso de Mercados y TN: Trato Nacional no discriminatorio.

Los pedidos de revisión en materia de textos y tratados, que la UE ha hecho a los Estados partes con los que tiene vínculos comerciales han ido en la línea de modificar y acomodar la estrategia global de la UE. En este sentido, en documentos que la UE ha pedido explícitamente no sean difundidos y sean de carácter estrictamente restringido, y sobre las negociaciones en el seno de la OMC en el marco de la Ronda de Doha en Junio del 2002, la UE pide a los Estados partes que participen activamente en las negociaciones de la OMC, pero que, realicen una serie de modificaciones a sus compromisos específicos, así como también sus marcos de excepción y reglas de acceso para poder acomodar con mayor eficiencia y efectividad del comercio entre partes. Sin que ello implique “el desmantelamiento de los servicios públicos o la privatización de las empresas públicas.” (AGCS, 2000; p. ii)

Sin embargo, como se mencionó en el capítulo II, poco importan las clasificaciones en materia de liberalización dado que, en principio, cualquier servicio es materia de comercio, por lo que, la clasificación viene a ser una formalidad. En rigor, lo importante son los aspectos de salvaguardia, los pactos de liberalización en materia de listas, positivas o negativas, el interés tanto de los gobiernos y los intereses privados en la privatización final de los servicios, así como también, si las formas de relación contractual que se establezcan entre públicos y privados tiene la característica de ser bajo la figura de comercio de servicios o contratación pública. (Cossy, 2005; p. 129)

4.3.1.2. Posible reconocimiento de la privatización de los servicios de agua y/o saneamiento en los capítulos y anexos de los temas de Establecimiento y Prestación de servicios transfronterizos.

En principio habría que decir que acá entramos a un área gris del marco del Derecho Humano al Agua, en el sentido de que no se puede afirmar que este marco, en su expresión general, vaya a entrar en franco conflicto con la figura de la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento; figura que se puede, fácilmente, rescatar de las atribuciones del capítulo referido a derechos de establecimiento y servicios del AdA-UECA. Para el caso, como se puede observar en las obligaciones legales específicas del marco, (III, c) obligación de cumplir, 27.), “Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos.” En rigor, difícilmente se puede argumentar que el marco prohíbe en alguna de sus líneas concretas que el sector privado, sea Este de capital nacional o extranjero, entre en el sector de agua y saneamiento; para el caso de la IED, ello estará más bien determinado por la negociación de los compromisos específicos, es decir, si los Estados deciden o no liberalizar el sector agua y saneamiento a la IED dentro del marco del AdA-UECA.

La razón por la cual encontramos esta flexibilidad en el Derecho Humano al Agua, recae en una situación estructural que a veces pasa desapercibida para los detractores de la privatización, y es que, el marco de Derecho Humano al Agua será compatible con la privatización en la medida el marco de derechos humanos se vuelva compatible con los derechos de propiedad capitalista. Al respecto, Bakker (2007; p. 439) observa en los promotores del Derecho Humano al Agua, una confusión a la hora de separar los distintos tipos de derechos de propiedad que existen, con los derechos humanos, y en especial el Derecho Humano al Agua. Por ello, la idea de privatización ha sido retomada en muchos lobbys privados y organizaciones afines a dichos intereses, al amparo del reconocimiento –global- del agua como un derecho humano. Esto es, las empresas privadas se muestran dispuestas a reconocer el agua como un bien público o común, siempre y cuando haya un respeto a la propiedad privada capitalista en dichos sectores a la hora del “gobierno” del agua, mediante alguna forma de relación

contractual que permite la privatización de, al menos, algún eslabón de la cadena del sector-subsector.

Ahora bien, como lo explicita *Ibídem* (p. 439), dada la compleja naturaleza del agua –esto es, un bien no sustituible y esencial para la vida humana– la completa privatización del recurso y la desregulación total es incompatible con el marco de Derecho Humano al Agua; por tanto, si bien el marco no descarta la privatización, el marco, si hermana esta posibilidad con una serie de medidas regulatorias y fiscalizadoras que hagan cumplir el mandato del Derecho Humano al Agua. En concreto, el marco del PIDESC y de las obligaciones internacionales del Derecho Humano al Agua, (2b) sobre la obligación de protección, explicita una clara y absoluta obligación del Estado para con la regulación efectiva de terceros¹³⁸ para evitar la interferencia en el disfrute del derecho. En Centroamérica, históricamente el servicio de agua ha estado principalmente en manos del sector público –con resultados variados en concepto de descentralización– pero, fundamentalmente en manos del Estado, es por ello que en lo que sigue hablaremos de las implicaciones pero, esencialmente, en un tono hipotético y recurriendo a casos empíricos de otros países. Como se decía, acá se puede extender la interpretación a un ejercicio hipotético, una situación en la que –por decisión gubernamental– se privatiza un servicio, bajo cualquiera de sus modalidades, y se mantiene una labor de regulación y fiscalización por parte del Estado hacia el sector privado.

Por tanto, y en principio, la mera forma de inserción del sector privado en el sector de agua y saneamiento no es causa de contradicción o conflicto primario con el marco de Derecho Humano al Agua, como tampoco lo es la figura de “mercantilización del agua”, más bien, ocurriría una afectación en la medida que el sector privado obstaculice, por alguna razón, el efectivo cumplimiento del derecho como se estipula en el marco legalista. Por ejemplo, como argumento empírico se puede citar la conducta que tienen los privados cuando han logrado hacerse de la distribución del servicio de agua y/o saneamiento en alguna región, especialmente el caso de Latinoamérica¹³⁹.

En primera, los privados pueden desempeñar la labor del Estado en la provisión de servicio, el problema surge cuando los inversionistas extranjeros no pueden cubrir la demanda de sus accionistas de la obtención de ganancias, y tienden a revisar con-

138 Entiéndase individuos, grupos, corporaciones y otras entidades.

139 Según el Proyecto “*Agua Sustentable*” (s/f) de Bolivia, existen varios casos ejemplarizantes de dicha situación, entre los cuales destaca: el caso AGUAS DEL ILLIMANI (AISA), donde las tarifas de conexión fueron incrementadas antes de la firma del contrato a: 155 \$US para conexión de Agua Potable 180 \$US para conexión de Alcantarillado. En el 2001 en el marco de la concesión fueron nuevamente incrementadas a 196 \$US para conexión de agua potable (26%) 244 \$US para conexión de alcantarillado (38 %). También subió el costo de la boleta de \$US 0.10 a \$US 0.22 en El Alto y a \$US 0.34 en La Paz. (De 80 centavos de Bs. A 1.96 Bs en El Alto) Así mismo, el caso AGUAS DEL TUNARI (AdT), donde el contrato establecía que a la firma del mismo se incrementarían las tarifas en 35%. Una vez iniciadas las operaciones el consorcio procedió a incrementar tarifas. Finalmente, el caso AGUAS ARGENTINAS (AAS.A.) “La factura media que pagan los usuarios residenciales de los servicios de agua potable y alcantarillado se incrementó en un 88% durante el período mayo 1993-enero 2002, muy por encima de la inflación de los precios minoristas, que en el mismo período fue del 7,3%.” (Agua Sustentable citando a Lentini, 2005)

tratos. Eventualmente llegan a asumir dos posturas contradictorias con el espíritu del derecho humano al agua: bien pueden incrementar la tarifa por servicio, o bien, disminuir la inversión en infraestructura necesaria¹⁴⁰. Lo anterior es probable dado que, en última instancia la obligación específica de cumplir el derecho recae en el Estado, no en la empresa privada; existe la mención de lo que podría ocurrir si la misma forma parte voluntariamente del Pacto Global de Naciones Unidas¹⁴¹, pero, actualmente, aún en esos casos –que son nacientes- es difuso cómo la afectación recae en parámetros de obligación concreta y no de una simple “responsabilidad social empresarial”. (Williams, 2007; p. 488)

En contraparte, el Estado debe intervenir por su obligación internacional y probablemente, elimine la concesión de la empresa; por su parte, la empresa contraataca, probablemente, dirigiendo su pedido de indemnización por expropiación al CIADI y amparándose en la cláusula comercial de un TBI. Consecuentemente, dada la disociación explicada anteriormente -entre el derecho comercial y el de derechos humanos- posiblemente se considere legal la demanda del inversor y no se admita la ponderación de si existe una relación entre el derecho fundamental de acceso al agua potable, la rescisión del contrato y los derechos del inversor. (Bautista y Bohoslavsky, 2011; p. 16) Al ser probable que fracase dicha ponderación, el Estado queda endeudado a pagar los requerimientos de indemnización y cese de lucro, lo cual, merma la capacidad de gestión efectiva de los derechos humanos, especialmente aquellos referidos al aspecto social. En este caso, la población es afectada doblemente, tanto en el aspecto de la mala gestión privada, como por la expulsión de la misma de la prestación de servicios.¹⁴²

Ahora bien, si el aspecto privatizador no es un aspecto en sí conflictivo dentro del marco de Derecho Humano al Agua, y si se asume la privatización –en sus formas cada vez más avanzadas- como un escenario cada vez más probable, es pertinente reflexionar acerca de la capacidad de regulación y fiscalización del Estado frente a un servicio en manos de privados. Kriebaum (2007; p. 167) advierte que, de no ser regulada de manera suficiente y pertinente, la inversión extranjera directa puede (y de hecho lo hace) entrar en franco conflicto con el marco de derechos humanos. En concreto, hablando de derechos relativos al agua y saneamiento, se pueden distinguir dos tipos de conflictos principales a saber: 1) por un lado, la privatización de servicios puede entrar en conflicto con el derecho a un acceso equitativo y justo, especialmente para aquellos sectores tradicionalmente excluidos por razones socio-económicas; y 2) pueden existir violaciones al derecho humano al agua por efectos colaterales a las actividades del sector privado, tales como polución del medio ambiente, externali-

140 Véase como casos de lo anterior Aguas del Tunari S.A. contra la República de Bolivia (ICSID caso ARB/02/3), o bien, Biwater Gauff contra Tanzania (CIADI, caso ARB/05/22)

141 <http://www.unglobalcompact.org/languages/spanish/index.html>

142 Según Echaide (2010; p. 15), para 2010, Argentina había acumulado cerca de 49 procesos arbitrales en el CIADI, de los cuáles 17 ascendían a montos por 12,000 y 20,000 millones de dólares.

dades no reguladas, o cualquier otra actividad que afecte directa o indirectamente el acceso suficiente, sostenido y de calidad a los servicios de agua y saneamiento.

Ésta preocupación no es para menos, dado que existen varias razones por las cuáles los países centroamericanos han dado pruebas empíricas de su incapacidad para fiscalizar efectivamente la IED. En primer lugar, como se documentó en el primer capítulo, los países centroamericanos se enfrentan a una situación bastante crítica en materia de administración de los sectores de agua y saneamiento, desde el aspecto rector y director de la política hídrica hay deficiencias no despreciables (Gornés, 2009), (Hidalgo, 2009) y (FOCARD-APS, 2008).

En este sentido, se puede decir que, al igual que otros servicios públicos -como el de energía eléctrica-, en el caso de agua y saneamiento se tiene una precaria institucionalidad caracterizada por instituciones deficientes y un personal poco capacitado para enfrentar adecuadamente los retos de una privatización. Como analogía, se puede tomar la experiencia de la privatización del sector de distribución de energía eléctrica de Centroamérica, en la cual se ha demostrado que las instituciones encargadas de la dirección y regulación son fácilmente permisivas por los intereses de las transnacionales y ante la falta de institucionalidad se generan espacios de monopolio y oligopolio poco regulados que afectan la competitividad nacional y al cliente final. (CEPAL, 2007; p. 38)

Para entrar en materia, pasaremos a analizar los apartados de Inversión aplicados a los dos apartados, Establecimiento y Prestación transfronteriza de servicios, que hemos determinado para estudiar relaciones relevantes con el estudio en curso. Las materias de Establecimiento y Prestación de Servicios se ubican en el Título III del AdA, denominado: "Establecimiento, Servicios y Comercio Electrónico".

El Título III se divide a lo largo de siete capítulos y 44 artículos, cuyos primeros artículos son utilizados para definir la amplitud y alcance de las materias. En este sentido, el Artículo 159 se encarga de marcar el objetivo, amplitud y alcance del acuerdo, y en este sentido, hay dos menciones interesantes al respecto: 1) Las Partes, reafirmando sus compromisos bajo el Acuerdo de la OMC, por este medio, establecen las disposiciones necesarias para la liberalización progresiva del establecimiento y el comercio en los servicios y para la cooperación sobre el comercio electrónico (en adelante denominado como "comercio electrónico"); 2) Nada en este título se interpretará en la privatización de empresas públicas o servicios de empresas de servicios públicos de suministro en el ejercicio de la autoridad gubernamental o de imponer obligación alguna con respecto a la contratación pública. Más acerca de estas menciones desarrollaremos posteriormente, pero, indicar a este punto que hay una interesante vinculación entre los puntos del Título III y otras materias del comercio internacional.

Lo anterior es importante ya que el Título reafirma con toda claridad el interés por continuar los pactos establecidos en la primera parte del AdA que marca el Artículo 77, denominado "Establecimiento de una zona de libre comercio y la relación con el

Acuerdo OMC”, que se encuentra en el Título I (Disposiciones iniciales). En dicho Artículo se establece que: 1) Las Partes de este Acuerdo, de conformidad con el artículo XXIV de la Asamblea General Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (denominada en lo sucesivo “GATT 1994”) y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (en adelante “AGCS”), establecen una zona de libre comercio. Y 2) Las Partes reafirman derechos y obligaciones existentes con respecto a la otra en virtud del Acuerdo de la OMC. Quiere esto decir que, en todo y ante todo, la firma y entrada en vigencia del AdA adquiere compromisos directos con la normativa del AGCS de la OMC.

a) Establecimiento

El tema de Establecimiento se encuentra en el Capítulo 2, Título 3 del componente comercial, artículos 162 a 168, cuyo primer componente se encarga de definir las categorías utilizadas a efectos de marcar la coherencia con el capítulo y los anexos. Para el caso contiene las definiciones de “Rama (o sede) de una persona jurídica de una Parte”, la “actividad económica” que serán descritas en detalle en el Anexo correspondiente, así mismo define lo que entenderá por “establecimiento”¹⁴³, la “Parte inversora” y finalmente la “Subsidiaria de una persona jurídica de una Parte”. Existe una mención sumamente interesante en el Artículo 163 del AdA, en la medida que se mencionan los aspectos que afectarán a la materia de “Establecimiento” y en la medida que se menciona que la parte referida a resolución de conflictos del tipo “inversor privado-Estado” no será cubierta por dicho apartado, pero, dado que el componente de resolución de conflictos del propio AdA no es exactamente de este tipo, resulta muy impreciso e incierto a qué instancia se recurrirá en caso de conflicto de intereses entre el Estado y un privado extranjero.

Los artículos 164 y 165 cubren la normativa referida a “Accesos a mercado” y “Trato Nacional”, en estrecha relación con los compromisos establecidos en las listas del Anexo correspondiente. Los aspectos relativos a los dos apartados son esencialmente similares a la normativa convencional del AGCS/OMC, en tanto, por ejemplo el referido a Trato Nacional establece que se considerara una violación al artículo si bajo la definición del Acuerdo“() un tratamiento formalmente idéntico o formalmente diferente se considera menos favorable si modifica las condiciones de competencia en favor de los establecimientos o inversionistas de una Parte, en comparación a los establecimientos o inversionistas de la otra Parte.

143 Para efectos del capítulo, el Establecimiento corresponderá a: (i) la constitución, adquisición o mantenimiento de una persona jurídica, o (ii) la creación o mantenimiento de una sucursal o representante, en el territorio de una Parte con el fin de realizar una económica actividad.

b) Suministro transfronterizo de servicios

El tema de Suministro de servicios transfronterizo se encuentra en el Capítulo 3, Título 3 del componente comercial, artículos 169 a 172, al inicio del Capítulo se enumeran todos aquellos elementos que se enumeran aquellas actividades que no se alistarán, como por ejemplo: servicios audio-visuales, transporte de cabotaje en el territorio nacional y canales internos de agua y transportes aéreos¹⁴⁴. El segundo componente se encarga de definir las categorías utilizadas a efectos de marcar la coherencia con el capítulo y los anexos, al igual que en el capítulo anterior se plantean las definiciones de "Suministro transfronterizo de servicios"¹⁴⁵, lo que se entenderá por "servicios"¹⁴⁶, la diferencia que existe entre el servicio y los "servicios suministrados por la autoridad gubernamental"¹⁴⁷, etc.

De igual forma, los artículos 170 y 171, tratan la temática de "Acceso a Mercados" y "Trato nacional" y las disciplinas que en ese apartado se encuentran tienen la misma lógica que en el anterior capítulo y, por tanto, similares al marco del AGCS/OMC y su consecuente implicación con los anexos del capítulo. Por lo anterior, se hace necesario revisar en detalle los anexos por país de ambos capítulos a fin de dilucidar los elementos con aspecto vinculante con compromisos a liberalización; será necesario aclarar que en lo que sigue no revisaremos todos los países ni cada uno de los aspectos inmersos en las listas.

El Artículo 179, referido a "Procedimientos", tiene un apartado interesante en el que se menciona un poco los métodos de protección al inversor en caso de controversia con alguna de las Partes en las materias del Título. "Cada Parte mantendrá o establecerá tribunales judiciales, arbitrales o administrativos o procedimientos que permitan, a petición de un inversor o proveedor de servicios afectado, una pronta revisión de, y cuándo sea justificado, los remedios apropiados a decisiones administrativas que afecten el "Establecimiento", el "Suministro transfronterizo de servicios" o la presencia temporal de personas naturales con propósitos de negocio."¹⁴⁸ El punto se vuelve interesante cuando se mencionan las condiciones concretas en las que se invocará el arbitraje, en tanto: "Cuando tales procedimientos no sean independientes de la agencia encargada de la decisión administrativa en cuestión, las Partes velarán por

144 http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147664.pdf

145 Significa que el suministro de un servicio: (i) del territorio de una Parte en el territorio de la otra Parte (Modo 1); (ii) en el territorio de una Parte a un consumidor de servicios de la otra Parte (Modo 2).

146 Comprende todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en el ejercicio de facultades gubernamentales.

147 Un "servicio suministrado en ejercicio de facultades gubernamentales" significa todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o más proveedores de servicio.

148 Each Party shall maintain or institute judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures which provide, at the request of an affected investor or service supplier, for a prompt review of, and where justified, appropriate remedies for, administrative decisions affecting establishment, cross-border supply of services or temporary presence of natural persons for business purposes.

que el procedimiento, de hecho, proporcione una revisión objetiva e imparcial.”¹⁴⁹ Lo anterior hace una reminiscencia demasiado parecida al contexto particular en el que surgen los tribunales supranacionales como el CIADI y, si bien es cierto el AdA no menciona tal posibilidad como una realidad dentro del Acuerdo, tampoco está dando una “segunda mejor” alternativa dentro de su estructura, sino que, deja dicha cuestión abierta a la interpretación de las Partes; pero sobre un claro mandato de establecer remedios sobre criterios de “objetividad” e “imparcialidad”.

4.3.1.3. Análisis de los anexos pertinentes de los capítulos de “Suministro transfronterizo de servicios” y “Establecimiento”.

Listas de compromisos acerca de la materia de Establecimiento

Análisis del Anexo X, sobre posibles implicaciones en los temas de agua y saneamiento de las listas de compromisos sobre el tema de establecimiento (en ello referida al artículo 166 del título III, parte IV del Acuerdo).

Comentarios generales y relevantes al Derecho Humano al Agua en el anexo:

- Los aspectos a considerar por sobre el derecho de establecimiento de los inversores europeos se hará bajo la forma de reservas, limitaciones a los modos de acceso de mercados y trato nacional, condiciones y calificaciones que aplican cuando sea el caso. Se usará el término “ninguno” para definir cuando no existan limitaciones bajo ninguna de las formas en el sentido de limitaciones, condiciones o calificaciones a acceso de mercados y trato nacional. “Sin consolidar” significa que no se han establecido compromisos bajo las formas de trato nacional o acceso a mercados.
- Bajo el literal 3) de las notas generales se reconoce que: “Las actividades económicas que no estén mencionadas en la siguiente lista, no están comprometidas”¹⁵⁰ Ello denota, de manera general, que la UE y CA han establecido en su marco de negociaciones listas de tipo “positivas” o “bottom up approach”. Se pactan sobre la lógica de la OMC, y por tanto, se considera el compromiso sobre los servicios que se listen y se descartan aquellos que no integren la lista. (Mann, 2004; p. 9)
- Las clasificaciones para bienes y servicios individuales se harán sobre el ISIC rev 3.1, el CPC y el CPC 1.0
- La lista no incluye formas de subsidios.

149 Where such procedures are not independent of the agency entrusted with the administrative decision concerned, the Parties shall ensure that the procedure in fact provides for an objective and impartial review.

150 Economic activities not mentioned in the list below are not committed.

Análisis de los compromisos por nación relevantes al Derecho Humano al Agua

El caso de Costa Rica

- Mención al tema en las reservas horizontales:
 - En el literal "7." Las actividades económicas consideradas como de utilidad pública o servicios públicos pueden estar sujetos a un monopolio público o ser otorgados en concepto de derechos exclusivos a personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. Para ser un proveedor de servicios públicos, la respectiva concesión o permiso deberá ser obtenido de la entidad pública competente. Las instituciones y empresas públicas que, como mandato legal, provean cualquiera de estos servicios están excluidas de esta obligación. Los proveedores no tendrán ningún derecho monopolístico sobre un servicio público que éstos exploten y deberán estar sujetos a las limitaciones y cambios impuestos por la legislación. Las nuevas concesiones, permisos y autorizaciones serán otorgados mientras la demanda de servicios lo justifique, o bien si dichos servicios son otorgados en mejores condiciones al usuario. Prioridad será otorgada a los concesionarios que estén proveyendo de un servicio. Los monopolios del Estado creados por la ley o garantizados en la administración, están excluidos de lo arriba mencionado¹⁵¹. (p. 35)
 - En el literal "9." Costa Rica se reserva el derecho de adoptar cualquier medida:
 - Que otorgue derechos o preferencia a grupos sociales o económicos que estén en desventajas o a grupos nativos: y
 - Con respecto a la provisión de la aplicación de la ley y servicios correccionales, y los siguientes servicios en la medida sean servicios sociales establecidos o mantenidos por un propósito público: seguridad del ingreso, seguridad social o seguros, bienestar social, educación pública, entrenamiento público, salud, cuidado infantil, servicios públicos de alcantarillado, y provisión pública de agua. ¹⁵² (p. 35)

¹⁵¹ Economic activities considered as public utilities or public services may be subject to a public monopoly or to exclusive rights granted to natural persons or juridical persons, public or private. To be a public service supplier the respective concession or permit shall be obtained from the competent public entity. The institutions and public enterprises that, as a legal mandate, supply any of these services are excluded from this obligation. The suppliers shall not have any monopolistic right over a public service that they exploit and shall be subject to the limitations and changes imposed by the legislation. New concessions, permits or authorisations shall be granted as long as the demand of services justifies it, or that those services could be offered in better conditions for the user. Priority shall be given to the concessionaires that are supplying the service. State monopolies created by law or granted in administration, are excluded from the above mentioned.

¹⁵² 9. Costa Rica reserves the right to adopt or maintain any measure:
 (a) that grants rights or preferences to social or economic groups under disadvantage or to native groups; and (b) with respect to the provision of law enforcement and correctional services, and the following services to the extent they are social services established or maintained for a public purpose: income security or insurance, social security or insurance, social welfare, public education, public training, health, child care, public sewage services, and water supply services.

- Mención al tema en las reservas específicas:
 - Es de mencionar que, bajo lo estipulado por el literal “3.” en lo que refiere a las listas de compromisos específicos, y en concreto la actividad de minería, se reconoce que “los recursos naturales del suelo, el subsuelo y los de las aguas marítimas adyacentes al territorio nacional, junto con un área de 200 millas desde la marea baja a lo largo de la costa, pueden ser explotados de acuerdo con la Constitución Política de la República de Costa Rica.” En este sentido, tenemos una primera consideración vinculante y/o excepción de relevancia mayor respecto de los límites legales del establecimiento para los inversores de la UE. Dicho lo anterior, requiere decirse que, sin duda, la problemática mayor a este respecto recae en sí de una manera conclusiva y explícita la Constitución de Costa Rica contiene una mención del Derecho Humano al Agua, o bien, si los mecanismos existentes en la constitución pueden contravenir completamente el establecimiento de inversiones que funciones de un adverso al cumplimiento de dicho derecho.
 - En la lista de compromisos específicos, para el caso de Costa Rica, existen 19 categorías de servicios que agrupan los distintos sectores que la UE tiene interés estratégico comercial, de éstos, probablemente los de mayor sensibilidad al respecto del tema que nos ocupa corresponde al número 11: “Servicios Ambientales”. Así mismo, si se revisa los distintos literales que dará los términos en que se transarán dichos servicios, los 7 literales¹⁵³ que constituyen el núcleo duro de la categoría aparecen apuntados como dados al “monopolio público” o bien, a “servicios exclusivos” de explotación. Es decir, se recobra el espíritu de las excepciones generales que establecen que el establecimiento de inversiones en servicios como “Manejo de aguas residuales” o bien “Aguas negras y alcantarillados” (CPC 9401) no está, en principio, descartada. Es de notar, no obstante, que como se mencionó repetidamente en los capítulos 2 y 3, no existe a la fecha una clasificación referida a “Distribución de agua” per se, y sin embargo, no existe tampoco una restricción explícita. Los grados de excepción de Costa Rica en este caso son de acuerdo con la normativa de reservas generales en las que sí existen excepciones para excluir a sectores poblacionales de acuerdo a criterios sociales (i.e. el literal 9 de las reservas horizontales).

153 1) Waste water services (CPC 9401); 2) Solid/hazardous waste management, excluding cross border transport of hazardous waste, 2.1.) Refuse disposal services (CPC 9402), 2.2.) Sanitation and similar services (CPC 9403); 3) Protection of ambient air and climate (CPC 9404); 4) Remediation and cleanup of soil and waters; 5) Treatment, remediation of contaminated/polluted soil and water (part of CPC 9406); 6) Noise and vibration abatement (CPC 9405); 7) Protection of biodiversity and landscape; 8) Nature and landscape protection services (part of CPC 9406); 9) Other environmental and ancillary services (CPC 9409)

El caso de El Salvador

- Mención al tema en las reservas horizontales:
 - Según la primera reserva horizontal: “El espacio aéreo, el subsuelo, y la correspondiente masa continental e insular son propiedad de El Salvador. El Estado puede conceder una concesión de explotación del subsuelo.” No obstante lo anterior, al igual que en el caso de Costa Rica, “el Estado puede otorgar derechos de concesión”.
 - Así mismo, el literal “7)” da cuenta de una mención interesante para la inclusión social, en tanto se establece que: “El Salvador puede adoptar o mantener cualquier medida acorde a los derechos o preferencias a minorías en desventaja social o económica.” De igual forma, el literal 8, establece que “El Salvador podrá adoptar o mantener cualquier medida relativa a la ejecución de leyes de readaptación social y servicios -así como los servicios sociales- cuando se establezcan o se mantengan por razones de interés público.”
 - El literal “9)” es, sin duda, el principal argumento que se plantea para negar las formas de privatización por parte de las autoridades de El Salvador. En tanto, expresa que: “Nada en este Acuerdo, incluyendo la actual lista de compromisos específicos, se interpretará como un requerimiento a una de las Partes para privatizar el suministro de los servicios públicos en el ejercicio de facultades gubernamentales.” No obstante, nótese que, si bien se niega la posibilidad de privatización de servicios públicos, como el de provisión de agua potable, en el caso de que se trate de un servicio “en el ejercicio de facultades gubernamentales” no queda claro si, a la postre y en conjunción con otras reservas (por ejemplo el literal “13”, dicta que el Estado puede dar concesión de explotación a privados de actividades consideradas como de utilidad pública) la reserva de privatización se mantendrá o sería modulada. En el caso de que la reserva se mantenga, no queda claro cuáles serán las áreas o los servicios específicos que serán excluidos (“carved out”) de futuras negociaciones con la UE.
 - Una complicación extra está dada por el literal “12)” en el que se aclara que “para los propósitos de la lista” se considera como nacionales aquellas empresas que tengan domicilio en el país, es decir, los términos de reserva no aplican de igual manera para las personas naturales como para las personas jurídicas. Pese a lo anterior, una reserva manifiesta que la ley favorecerá inversiones de capital que, en su mayoría, estén constituidas por nacionales en sociedad accionaria compartida con extranjeros.
- Mención al tema de las reservas específicas
 - En el caso de El Salvador, como en el caso de Costa Rica, las reservas de mayor interés están aglutinadas en la categoría de “Servicios ambientales”. La totalidad de los subíndices concuerda con los análisis realizados para el caso de Costa Rica con la diferencia de que en el caso de El Salvador las reservas

son menores y ambiguas, es distinto para el caso costarricense únicamente debido a los criterios económicos y ambientales que predominan.

El caso de Honduras

- Mención al tema de las reservas horizontales
 - Las reservas horizontales para Honduras son similares a las de El Salvador y Costa Rica, con la excepción de varias menciones que realizan en términos de la duración de concesión que otorgará el Estado para la explotación de recursos naturales.
- Mención al tema de las reservas específicas
 - Al igual que en el caso de El Salvador y Costa Rica, los elementos de interés para considerar las reservas en el tema medioambiental, pero, a diferencia de los otros dos países, Honduras sí mantiene una serie de reservas explícitas para dos secciones de relevantes de la lista: por un lado los Servicios de aguas residuales (CPC 9401) y, por el otro, Gestión de desechos sólidos/peligrosos y sus respectivos subíndices¹⁵⁴. Así también se encuentra el tema de Protección del aire y clima (CPC 9404) y el tema de Recuperación y limpieza de suelo y las aguas. Para ambas secciones se lista que: "Sólo el Estado, a través de sus municipios, puede proporcionar el servicio de distribución pública del agua, la eliminación de desechos, y servicios de saneamiento e higiene. Para mayor certeza, los municipios son responsables de la construcción de acueductos, el mantenimiento y la administración de agua potable, así como de instalaciones sanitarias, de alcantarillado y drenaje, y la promoción y desarrollo de la relación a dichos proyectos."¹⁵⁵
 - No obstante, no se pone de manifiesto temas relativos a la excepción de subcontratación de servicios, así como la apertura de contratos de asocio-privado, tanto para la construcción como para la dotación de un servicio.

Listas de compromisos acerca de la materia de Prestación transfronterizo de servicios

Análisis del Anexo XI, sobre posibles implicaciones en los temas de agua y saneamiento de las listas de compromisos sobre el tema de prestación transfronterizo de servicios (en ello referida al artículo 172 del título III, parte IV del Acuerdo).

Comentarios generales y relevantes al Derecho Humano al Agua en el anexo:

154 a) Eliminación de desperdicios (CPC 9402) y b) Servicios de saneamiento y servicios similares (CPC 9403)

155 Only the State, through its municipalities, may provide public water distribution, waste disposal, and sanitation and hygiene services. For greater certainty, municipalities are responsible for the construction of aqueducts, the maintenance and administration of potable water, sanitary sewerage, and drainage, and the promotion and development of related projects.

- Los aspectos a considerar por sobre el derecho de prestación transfronterizo de servicios de los inversores europeos se hará bajo la forma de reservas, limitaciones a los modos de acceso de mercados y trato nacional, condiciones y calificaciones que aplican cuando sea el caso. Se usará el término “ninguno” para definir cuando no existan limitaciones bajo ninguna de las formas en el sentido de limitaciones, condiciones o calificaciones a acceso de mercados y trato nacional. “Sin consolidar” significa que no se han establecido compromisos bajo las formas de trato nacional o acceso a mercados.
- Bajo el literal 3) de las notas generales se reconoce que: “El suministro transfronterizo de servicios en los sectores o subsectores que no se mencionan en la siguiente lista no están comprometidos.”¹⁵⁶ Ello denota, de manera general, que la UE y CA han establecido en su marco de negociaciones listas de tipo “positivas” o “bottom up approach”. Se pactan sobre la lógica de la OMC, y por tanto, se considera el compromiso sobre los servicios que se listen y se descartan aquellos que no integren la lista. (Mann, 2004; p. 9)
- Las clasificaciones para sectores y subsectores se harán sobre el ISIC rev 3.1, el CPC y el CPC 1.0
- La lista no incluye formas de subsidios.

Anotación sobre las reservas específicas:

Para el caso de las reservas específicas, la totalidad de los países han marcado a los sectores y subsectores de “Servicios Ambientales” como “Sin Consolidar” para el “Modo 1” (suministro transfronterizo), la explicación más obvia para ello radica en que para la prestación transfronterizo de servicios se hace físicamente complicado la prestación en dicho sentido, a excepción de los servicios de consultoría en dicha área. Por otro lado, en el “Modo 2” (consumo en el extranjero) no existen limitaciones, condiciones y/o requisitos para el trato nacional o de acceso a mercados; pese a lo anterior, autores como Cossy (2010; p. 7) se plantean la relevancia de dicha situación en la actualidad para los efectos de servicios de agua. Tampoco aparecen listadas reservas específicas para los modos 3 y 4, pero como *ibídem* plantea, la ausencia de compromisos no implica la ausencia de oportunidades de negocio en un futuro.

4.3.1.4. Solución de controversias y arbitraje internacional

El Título X del componente comercial es el referido a todos los temas relacionados con “Solución de Controversias”¹⁵⁷, comprende los artículos 308 a 328 del Acuerdo y está dividido a lo largo de tres capítulos. La primera mención del artículo establece que: “El objetivo de este Título es evitar y resolver cualquier controversia entre las

¹⁵⁶ Cross-border supply of services in sectors or sub-sectors not mentioned in the list below is not committed.

¹⁵⁷ “Dispute Settlement”

Partes sobre la interpretación o aplicación de la Parte IV de este Acuerdo, y que el Partes, siempre que sea posible, llegar a una solución mutuamente satisfactoria.” El proceso de resolución de conflictos en materia de AdA sigue una plataforma similar a la de una plantilla prototípica de tratados internacionales¹⁵⁸, en tanto no se desvía de los lineamientos normales de Consulta (Capítulo II), selección de un panel arbitral. (Capítulo III; Artículos 311 y 312) Así como la decisión y los criterios de conformidad¹⁵⁹ y los plazos de cumplimiento de las medidas de conformidad. (Artículos 313-318) Ahora bien, el asunto se vuelve interesante cuando se analiza la Sección B del Capítulo III, en lo referido a “Conformidad”, del Artículo 314, y en concreto el literal “3”, en tanto, indica que: “(...) En el caso de que el cumplimiento pleno y oportuno de la decisión del Panel no ocurra, la compensación o suspensión de las obligaciones pueden ser aplicadas como medidas de carácter temporal. En este caso, las Partes contendientes procurarán acordar una compensación en lugar de aplicar la suspensión de obligaciones. Sin embargo, ni la compensación ni la suspensión de obligaciones es preferible a la aplicación plena y oportuna de la resolución del Panel.” Es decir, en caso que la decisión del Panel no sea acatada por una de las Partes, y no se logre un acuerdo en términos de compensación, el procedimiento a seguir constituye el invocar los derechos de una Parte, contenidos en el Acuerdo de Ronda de Uruguay, a suspender las concesiones y obligaciones de la Parte demandante. Esto es reforzado por las provisiones específicas del Artículo 317: “Soluciones temporales en caso de incumplimiento”.

Por su parte, el Artículo 322, denominado: “Normas y Principios de Interpretación”, nos da la madera de vinculación explícita del AdA con las plataformas de Solución de Controversias de la OMC, en tanto: 1) Cualquier Panel interpretará las disposiciones contempladas en el artículo 309 de acuerdo con las normas usuales de interpretación del derecho internacional público, teniendo en cuenta el hecho de que las Partes deben aplicar el presente Acuerdo de buena fe y evitar la elusión de sus obligaciones. Y 2) Cuando una disposición de la Parte IV de este Acuerdo sea idéntica a una disposición del Acuerdo OMC, el Panel deberá adoptar una interpretación que sea coherente con las correspondientes interpretaciones establecidas en las resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Si bien es un trabajo extra, se requiere un poco de tiempo para analizar en detalle las implicaciones de lo anterior en relación a los pactos de la OMC. Para el caso, el AdA no entra en detalle de qué concesiones u obligaciones se suspenderán, pero la OMC sí lo hace, y muy exhaustivamente para el caso de la Ronda de Uruguay. Para no realizar un análisis de la Ronda en este apartado, limitémonos a revisar los temas que nos atañe:

Artículo 22 del Marco-Acuerdo de la Ronda de Uruguay

158 En concreto la plataforma que se torna similar al cuerpo de Resolución de Controversias del AdA es la del Acuerdo de la Ronda de Uruguay. http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s10p1_e.htm

159 “Compliance”

La compensación y la suspensión de concesiones

- 1) La compensación y la suspensión de concesiones u otras obligaciones son medidas temporales a las que se puede recurrir en caso de que no se apliquen en un plazo prudencial las recomendaciones y resoluciones adoptadas. Sin embargo, ni la compensación ni la suspensión de concesiones u otras obligaciones son preferibles a la aplicación plena de una recomendación de poner una medida en conformidad con los acuerdos abarcados. La compensación es voluntaria y, en caso de que se otorgue, será compatible con los acuerdos abarcados.
- 2) Si el Miembro afectado no pone en conformidad con un acuerdo abarcado la medida declarada incompatible con él o no cumple de otro modo las recomendaciones y resoluciones adoptadas dentro del plazo prudencial determinado de conformidad con el párrafo 3 del artículo 21, ese Miembro, si así se le pide, y no más tarde de la expiración del plazo prudencial, entablará negociaciones con cualesquiera de las partes que hayan recurrido al procedimiento de solución de diferencias, con miras a hallar una compensación mutuamente aceptable. Si dentro de los 20 días siguientes a la fecha de expiración del plazo prudencial no se ha convenido en una compensación satisfactoria, cualquier parte que haya recurrido al procedimiento de solución de diferencias podrá pedir la autorización del OSD para suspender la aplicación al Miembro afectado de concesiones u otras obligaciones resultantes de los acuerdos abarcados.
- 3) Al considerar qué concesiones u otras obligaciones va a suspender, la parte reclamante aplicará los siguientes principios y procedimientos:
 - el principio general es que la parte reclamante deberá tratar primeramente de suspender concesiones u otras obligaciones relativas al mismo sector (los mismos sectores) en que el grupo especial o el Órgano de Apelación haya constatado una infracción u otra anulación o menoscabo;
 - si la parte considera impracticable o ineficaz suspender concesiones u otras obligaciones relativas al mismo sector (los mismos sectores), podrá tratar de suspender concesiones u otras obligaciones en otros sectores en el marco del mismo acuerdo;
 - si la parte considera que es impracticable o ineficaz suspender concesiones u otras obligaciones relativas a otros sectores en el marco del mismo acuerdo, y que las circunstancias son suficientemente graves, podrá tratar de suspender concesiones u otras obligaciones en el marco de otro acuerdo abarcado; en la aplicación de los principios que anteceden la parte tendrá en cuenta lo siguiente:
 - i) el comercio realizado en el sector o en el marco del acuerdo en que el grupo especial o el Órgano de Apelación haya constatado una infracción u otra anulación o menoscabo, y la importancia que para ella tenga ese comercio;

- ii) los elementos económicos más amplios relacionados con la anulación o menoscabo y las consecuencias económicas más amplias de la suspensión de concesiones u otras obligaciones;
 - si la parte decide pedir autorización para suspender concesiones u otras obligaciones en virtud de lo dispuesto en los apartados b) o c), indicará en su solicitud las razones en que se funde. Cuando se traslade la solicitud al OSD se dará simultáneamente traslado de la misma a los Consejos correspondientes y también en el caso de una solicitud formulada al amparo del apartado b), a los órganos sectoriales correspondientes; a los efectos del presente párrafo, se entiende por “sector”:
 - i) en lo que concierne a bienes, todos los bienes;
 - ii) en lo que concierne a servicios, un sector principal de los que figuran en la versión actual de la “Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios” en la que se identifican esos sectores,
 - iii) en lo que concierne a derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, cualquiera de las categorías de derechos de propiedad intelectual comprendidas en la sección 1, la sección 2, la sección 3, la sección 4, la sección 5, la sección 6 o la sección 7 de la Parte II, o las obligaciones dimanantes de la Parte III o la Parte IV del Acuerdo sobre los ADPIC;
 - a los efectos del presente párrafo, se entiende por “acuerdo”:
 - i) en lo que concierne a bienes, los acuerdos enumerados en el Anexo 1A del Acuerdo sobre la OMC, tomados en conjunto, así como los Acuerdos Comerciales Plurilaterales en la medida en que las partes en la diferencia de que se trate sean partes en esos acuerdos;
 - ii) en lo que concierne a servicios, el AGCS;
 - iii) en lo que concierne a derechos de propiedad intelectual, el Acuerdo sobre los ADPIC.
- 4) El nivel de la suspensión de concesiones u otras obligaciones autorizado por el OSD será equivalente al nivel de la anulación o menoscabo.
- 5) El OSD no autorizará la suspensión de concesiones u otras obligaciones si un acuerdo abarcado prohíbe tal suspensión.
- 6) Cuando se produzca la situación descrita en el párrafo 2, el OSD, previa petición, concederá autorización para suspender concesiones u otras obligaciones dentro de los 30 días siguientes a la expiración del plazo prudencial, a menos que decida por consenso desestimar la petición. No obstante, si el Miembro afectado impugna el nivel de la suspensión propuesta, o sostiene que no se han seguido los principios y procedimientos establecidos en el párrafo 3, en el caso de que una

parte reclamante haya solicitado autorización para suspender concesiones u otras obligaciones al amparo de lo dispuesto en los párrafos 3 b) o 3 c), la cuestión se someterá a arbitraje. El arbitraje estará a cargo del grupo especial que haya entendido inicialmente en el asunto, si estuvieran disponibles sus miembros, o de un árbitro⁽¹⁵⁾ nombrado por el Director General, y se concluirá dentro de los 60 días siguientes a la fecha de expiración del plazo prudencial. No se suspenderán concesiones u otras obligaciones durante el curso del arbitraje.

- 7) El árbitro que actúe en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 6 no examinará la naturaleza de las concesiones u otras obligaciones que se hayan de suspender, sino que determinará si el nivel de esa suspensión es equivalente al nivel de la anulación o el menoscabo. El árbitro podrá también determinar si la suspensión de concesiones u otras obligaciones propuesta está permitida en virtud del acuerdo abarcado. Sin embargo, si el asunto sometido a arbitraje incluye la reclamación de que no se han seguido los principios y procedimientos establecidos en el párrafo 3, el árbitro examinará la reclamación. En el caso de que determine que no se han seguido dichos principios y procedimientos, la parte reclamante los aplicará de conformidad con las disposiciones del párrafo 3. Las partes aceptarán como definitiva la decisión del árbitro y no tratarán de obtener un segundo arbitraje. Se informará sin demora de la decisión del árbitro al OSD: y éste, si se le pide, otorgará autorización para suspender concesiones u otras obligaciones siempre que la petición sea acorde con la decisión del árbitro, a menos que decida por consenso desestimarla.
- 8) La suspensión de concesiones u otras obligaciones será temporal y sólo se aplicará hasta que se haya suprimido la medida declarada incompatible con un acuerdo abarcado, hasta que el Miembro que deba cumplir las recomendaciones o resoluciones ofrezca una solución a la anulación o menoscabo de ventajas, o hasta que se llegue a una solución mutuamente satisfactoria. De conformidad con lo establecido en el párrafo 6 del artículo 21, el OSD mantendrá sometida a vigilancia la aplicación de las recomendaciones o resoluciones adoptadas, con inclusión de los casos en que se haya otorgado compensación o se hayan suspendido concesiones u otras obligaciones pero no se hayan aplicado las recomendaciones de poner una medida en conformidad con los acuerdos abarcados.

 - Podrán invocarse las disposiciones de los acuerdos abarcados en materia de solución de diferencias con respecto a las medidas que afecten a la observancia de los mismos y hayan sido adoptadas por los gobiernos o autoridades regionales o locales dentro del territorio de un Miembro. Cuando el OSD haya resuelto que no se ha respetado una disposición de un acuerdo abarcado, el Miembro responsable tomará las medidas razonables que estén a su alcance para lograr su observancia. En los casos en que no haya sido posible lograrla, serán aplicables las disposiciones de los acuerdos abarcados y del presente Entendimiento relativas a la compensación y a la suspensión de concesiones u otras obligaciones.

Es decir, el mecanismo interno de solución de diferencias del AdA es una réplica muy parecida al mecanismo de solución de controversias del propio marco acuerdo de la OMC –como se verá inmediatamente, dicha plataforma legal tiene plenas vinculaciones con el AdA- y en este sentido, sería ingenuo pensar que el AdA está desprovisto de un capitulado destinado a la defensa de los interés comerciales de privados. Si bien, y como lo indican Ovet y Kweitel (2006; p. 18), “El Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC es probablemente más eficaz y efectivo que cualquier otro tribunal internacional que entienda de asuntos no penales.” Y continúan: “(...) En general, la solución de una diferencia requiere entre 12 y 18 meses, pero la aplicación de las resoluciones normalmente precisa más tiempo.” Por lo tanto, es probable, aunque dependerá de cada caso, que los inversores busquen una normativa más eficiente en un tribunal aparte; en lo que sigue analizaremos lo aquí expuesto.

Para cerrar, debemos detenernos y presentar una etapa final antes de concluir ésta sección, y es la referida al Artículo 326, del Capítulo IV, en tanto menciona las “Relaciones con las Obligaciones en materia de OMC”: 1) Si una Parte busca subsanar la violación de una obligación bajo el Entendimiento de las Reglas y Procedimientos que gobiernan la Solución de Controversias de la OMC (denominado “WTO DSU”), deberá recurrir a las reglas y procedimientos relevantes del Acuerdo de la OMC; 2) Si una Parte pretende subsanar la violación de una obligación establecida en la Parte IV de este Acuerdo, deberá recurrir a las normas y procedimientos del presente título; **3) Si una Parte pretende subsanar la violación de una obligación establecida en la Parte IV de este Acuerdo que al mismo tiempo, implique una violación a los Acuerdos de la OMC, la Parte podrá recurrir a la jurisdicción de su selección;** y 4) Las Partes contendientes no sobrellevarán conflictos idénticos en foros diferentes, cuando esto ocurra sobre la base de los mismos reclamos y medidas legales.

Es de notar, sin embargo, que los subsiguientes literales de dicho artículo prohíben el sobre-seguimiento de un mismo caso –con la misma base legal- en distintos foros, pero, no prohíbe la selección de foros alternativos al procedimiento normal de solución de controversias del AdA. Para el caso, si de una diferencia relevante se trata, el AdA, a diferencia del TLCAN o TLC de Centroamérica con EUA, no recoge en la línea de solución de controversias la mención del CIADI per se, más bien deja los caminos y vínculos abiertos para compatibilizar las normativas internacionales en esta materia; y no se debe olvidar que, como se mencionó en el capítulo anterior, el interés creciente de la UE con CA de establecer vínculos comerciales en materia bilateral le ha permitido establecer Tratados que sí recogen esa opción.

Amicus Curiae

Una potencialidad favorable para la sociedad civil a fin de interpelar derechos humanos en un litigio internacional es el mecanismo conocido popularmente como “escrito Amicus”. Éste es un mecanismo provisto dentro de la lógica de la OMC, de tal forma de “reconocer” dentro de los procesos judiciales de litigio la presencia de “amigos del tribunal (la corte)” a fin de -y con el interés de fomentar la equidad y el orden de las actuaciones- “(...) establecer un procedimiento adicional para tratar las comunicaciones presentadas por personas que no son partes en el caso, o terceras partes.” (Ibídem)

Dicho instrumento está reconocido en la normativa del AdA-UECA, en lo referido al capítulo de Solución de Controversias, Sección C (“Provisiones Comunes”), Artículo 321: “Amicus Curiae”; que escribe de la siguiente manera: “Personas naturales o legales con un interés en la materia en cuestión y que residen o están establecidos en los territorios de las Partes en disputa están autorizados a someter escritos amicus curiae para la posible consideración del Panel en concordancia con las Reglas de Procedimiento.”

Ahora bien, si bien el instrumento tiene una fuerza inmanente derivada de la propia apertura del espacio en la arena del derecho internacional en materias de comercio, no se puede negar que existen serias deficiencias al respecto. En primer lugar, el escrito Amicus no tiene pautas específicas relativas a la posible aceptación o rechazo del escrito por parte de un Panel decisor, por tanto, ello sería consecuencia exclusivamente de un factor discrecional; tampoco queda claro un patrón de aceptación/rechazo que establezca los puntos fundamentales de un “caso típico” del Amicus (Ibídem), es decir, cada caso será distinto y al mismo tiempo los Amicus, como sus puntos de validez o rechazo, dependerán de cada caso.

No obstante lo anterior, y con plena conciencia de las limitaciones del Amicus, varios autores como Howse (2004) y Ortino (2009), coinciden que el espacio dado para la sociedad civil si es reivindicativo, al menos, por dos razones: 1) en primer lugar, este mecanismo permite que otras valoraciones -aparte de criterios económicos o técnicos- ocupen espacio en las mesas de discusión; es decir, si acaso los cuerpos de negociación no han incorporado elementos como consideraciones relativas al medio ambiente o los derechos humanos, es una oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil (como las ONGs) participen introduciendo dichos temas; 2) al mismo tiempo, el visibilizar que existen más actores interesados (stakeholders) y asuntos –o aristas- nuevas y relevantes al litigio que no habían sido involucradas anteriormente. De igual manera, un hecho fundamental de los escritos Amicus es el hecho de ofrecer un paso, sino total, al menos parcial de transparencia de los procesos de litigio internacional; procesos que tradicionalmente marginan a las poblaciones que probablemente sean las más afectadas por los fallos arbitrales.

4.4. Implicaciones indirectas del AdA-UECA para el Derecho Humano al Agua

4.4.1. El tema de la reducción de los ingresos fiscales

Se detalló ampliamente en el primer capítulo de este trabajo, las naciones de Centroamérica cuentan con serios problemas para cubrir compromisos de gasto social referido a los servicios de agua potable y saneamiento, no sólo eso, inclusive algunos Estados como Nicaragua enfrentara dificultades para cumplir metas tan básicas como los ODM en materia de saneamiento. Como se explicó en el capítulo 2, una de las debilidades del Derecho Humano al Agua es el principio de gradualidad en la aplicación de políticas que cubran dicho derecho. La gradualidad dependerá de muchos factores, siendo uno de los principales, los recursos efectivos que los Estados dispongan para realizar inversiones en materia de agua y saneamiento.

Ahora, si bien el logro de una meta efectiva depende no sólo de cuánto dinero se disponga para cubrirla, sino de la capacidad de un Gobierno central y local para manejar eficiente y efectivamente los fondos, la priorización estratégica de metas sociales o la transparencia y honestidad con que se maneje el erario público, un factor relevante y directamente relacionado con los Acuerdos Comerciales es el referido a los ingresos tributarios percibidos por concepto de gravamen arancelario¹⁶⁰.

La situación de la posible cobertura universal del agua en cantidad y calidad para Centroamérica es incierta en términos de la plena aplicación del derecho humano al agua, y muy complicada en el aspecto fiscal. Según el ICEFI (2010; p. 20, 21 y 22), ante la “desafiante” situación fiscal del istmo, reformas fiscales sobre principios de “equidad horizontal y vertical sobre la base del diálogo se vuelven apremiantes. Lamentablemente, las mismas enfrentan obstáculos preeminentes en los que a fin de cuentas se vuelven los principales contribuyentes de la región, es decir, la empresa privada¹⁶¹. En consecuencia, se hace cada vez más apremiante la búsqueda de fuentes externas para el financiamiento del gasto público, no sólo social, sino el corriente y de capital. Es decir, la deuda pública crece, y la misma debe financiarse por vías internas o préstamos del exterior.

160 Tradicionalmente, un arancel, es un impuesto como cualquier otro sólo que, se aplica sobre exportaciones y/o importaciones. El régimen arancelario dependerá de varios factores, siendo uno de los más importantes, el régimen económico imperante. Mientras que, en una economía proteccionista el arancel será aplicado de forma elevada en perjuicio de las importaciones y lo será menor para las exportaciones, a forma de promover un desarrollo de la capacidad productiva nacional. En un esquema de libre mercado, los impuestos son vistos como distorsiones al libre flujo de mercancías, y, por tanto, deben ser “gradualmente” eliminados. En la actualidad, prácticamente cualquier ALC moderno incluye un apartado dedicado exclusivamente a dicho propósito.

161 Sobre esto, se pueden mencionar los problemas que han enfrentado las “reformas” fiscales de la región, en especial la de Guatemala y la de El Salvador. (ICEFI, 2010; p. 25 y 26)

CUADRO 4.4
Centroamérica: Estado de cuenta de la deuda pública (2009-2010)
como % del PIB

2009	Variable	Costa Rica (GC)	El Salvador (SPNF)	Guatemala (GC)	Honduras (SPNF)	Nicaragua (GC)	Panamá (SPNF)
		Saldo de la deuda	27.5	43.6	23.6	22.5	78.5
	Interna	21.5	14.4	10	6.4	19	3.4
	Externa	6	29.1	13.5	16	59.5	41.7
2010	(+) Contrataciones	11.4	1.4	3.7	5.5	3.8	3.8
	Interna	11.4	0	1.5	3.4	0	0.1
	Externa	0	1.4	2.2	2	3.8	3.7
	(-) Amortizaciones	6.2	1.4	0.7	1	2.6	2.1
	Interna	5.8	0.2	0	0	2.6	1.4
	Externa	0.3	1.2	0.7	1	0	0.8
	(=) Saldo estimado al finalizar 2010	32.7	43.5	26.5	26.9	79.7	46.8
	Interna	27.1	14.2	11.5	9.8	16.4	2.1
	Externa	5.6	29.3	15	17.1	63.3	44.7

Fuente: Tomado del ICEFI (2010)

Según Ibídem, para 2010, en términos reales, los países que aumentarán más su deuda pública son Costa Rica, Honduras y Guatemala, con incrementos de 5.3, 4.5 y 3 por ciento del PIB, respectivamente. Panamá y Nicaragua, aumentarán la deuda pública, respectivamente, en 1.7 y 1.2 por ciento del PIB, mientras el presupuesto aprobado de El Salvador contempla la contratación de deuda externa por el equivalente al 1.4 por ciento del PIB y, a la vez, estima que las amortizaciones a la deuda sumarán la misma cantidad, por lo que el saldo de la deuda, al final de 2010, permanecerá igual que en 2009.

El endeudamiento de fuentes externas será intenso en Panamá, Nicaragua y el Salvador, sobre la base de acuerdos de financiamiento con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el caso de Nicaragua, los desembolsos provenientes de estos entes financieros representarán el 80 por ciento de la deuda externa a adquirir, mientras en El Salvador, la cifra asciende al 97.6 por ciento. En Guatemala,

la deuda a contratar está dividida en un 40 por ciento por colocaciones internas, el resto, es externo (Ibídem).

En este marco de fragilidad fiscal, es que se enmarcan las negociaciones de reducción arancelaria de Centroamérica con la Unión Europea. Como lo expresa Rueda-Junquera (2010; p. 3006 y 3007) "(...) la pérdida de ingresos fiscales se ha visto profundizada en los últimos años como consecuencia de las medidas de desgravación arancelaria, adoptadas dentro del proceso de creación de la unión aduanera centroamericana y como resultado de la firma de TLC bilaterales o multilaterales, particularmente del RD-CAFTA. En este sentido, la entrada en vigor del AA (AdA-UECA) agudizará aún más la disminución de los ingresos fiscales por aranceles."

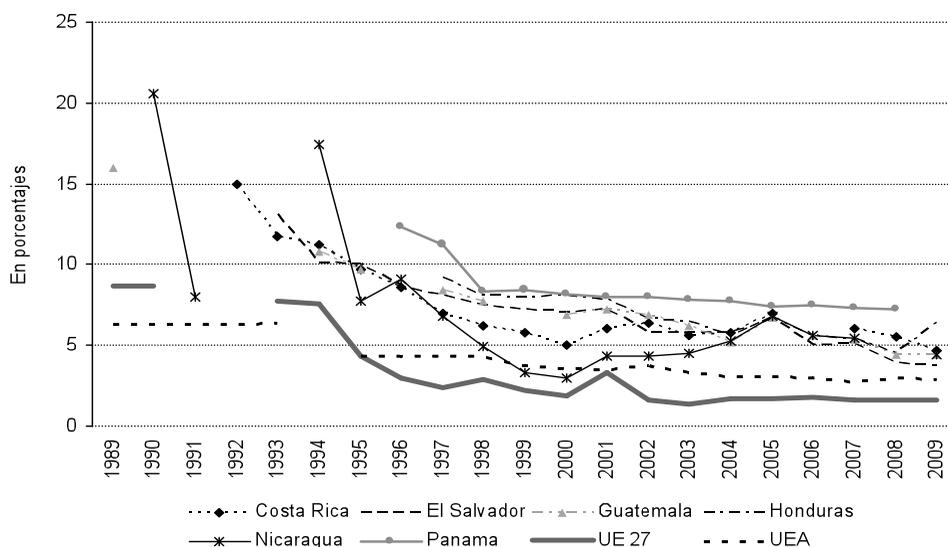
Sobre lo anterior habría que hacer ciertas precisiones, en primer lugar, es cierto que ALC modernos, como el CAFTA, podrían traer perjuicios sobre la captación de ingresos fiscales en concepto de aranceles e impuestos internos indirectos a la importación, pero, ello dependerá de una serie de factores relevantes. Como lo menciona Villasuso (2004; p. 17) dependerá, en primer lugar, de la importancia estratégica que juegue el socio comercial para la región, y también como lo explica, en su ejercicio de predicción Paunovic (2005; p. 14 y 17), del grado de avance previo de desgravación arancelaria al ALC¹⁶².

Para el caso, El Salvador, según Góchez (2011), "(...) ha pasado los últimos veinte años por un drástico proceso de liberalización comercial (reduciendo y eliminando restricciones comerciales, sobre todo aranceles) a través de varios mecanismos: a) Unilateralmente; b) En el marco de la Integración Centroamericana; c) Multilateralmente (OMC); d) Bilateral o grupos de países: los TLC desde 1999 a la fecha. Se han negociado Tratados de libre comercio, que son una plantilla que contiene una agenda liberalizadora amplia: a) Liberalización recíproca del comercio de bienes (amplían y consolidan la liberalización previa); b) Liberalización de los servicios; c) Liberalización de las compras públicas; d) Liberalización de las inversiones (concepto amplio); e) Endurecimiento de la protección de la propiedad intelectual."

La consecuencia de la desgravación aún es incierta y dependerá de la evolución concreta del Acuerdo, pero, si se toma en consideración la evidencia del CAFTA, la propia estructura productiva actual de Centroamérica y su capacidad competitiva para conquistar mercados en la UE, así como también la experiencia de otros países como México (REMALC), la perspectiva más lógica es esperar que los ingresos fiscales por exportaciones disminuyan, en la medida se amplía la brecha del déficit comercial (véase Góchez, 2011; p.3), y los ingresos por impuestos indirectos a importaciones prácticamente desaparezcan a medida se consolidan las zonas de libre comercio con la UE.

162 Este mismo autor menciona que, la desgravación arancelaria en CA respecto de EUA había comenzado tiempo atrás al CAFTA, por lo que, en términos comparativos el impacto adverso dependerá de la mayor o menor desgravación. En el caso que la desgravación sea muy fuerte, como es el caso de Costa Rica y El Salvador, el rol determinante lo juegan los impuestos indirectos.

GRÁFICO 4.2
Aranceles promedio simples (NMF) de Centroamérica, Panamá, la Unión Europea y Estados Unidos de América



Fuente: Elaborado a partir de Francis K. T. Ng. (2010) Banco Mundial.

Lo anterior crea una situación compleja. Se podría eliminar: de subdesarrollo y, a la vez, de dependencia –de fuentes externas de financiamiento–, así como una posible realidad de debilidad fiscal crónica al cortar secuencialmente las fuentes de ingreso tributario, la consecuencia es un grado de maniobra significativamente menor para la inversión pública en temas de agua y saneamiento. Consecuentemente, el principio de gradualidad en el Derecho Humano al Agua podría ser usado como instrumento para lograr un desfase exagerado en el orden de cumplir plenamente el derecho, en función de una caída gradual de los ingresos del Estado para hacer frente a sus compromisos sociales.

4.4.2. El tema de los megaproyectos en Centroamérica

En el caso de los megaproyectos, se trata de las inversiones concretas del capital extranjero, si acaso el europeo, en varios sectores y momentos de los distintos Estados centroamericanos. Por ello es complicado establecer líneas de implicación directas o responsabilidades concretas a forma de vincular el AdA-UECA con los megaproyectos. No obstante, está bastante claro que son los instrumentos comerciales del AdA, y los distintos TBI's, los elementos que hacen posible el desarrollo de inversiones que, como mencionaba Kriebaum (2007), pueden tener un efecto perjudicial colateral sobre el medio ambiente y, en efecto, impliquen afectaciones sobre el Derecho Humano al Agua. En lo que sigue, trataremos de realizar una exposición de algunos de los sectores que pueden afectar el derecho humano al agua, en relación a los distintos

proyectos en el marco general de inversión. El primer paso del marco general sería útil comenzar con uno de los proyectos más ambiciosos de la región y que contiene una cartera de inversión bastante diversa de sectores relacionados con la temática en cuestión; estamos hablando, por supuesto, del Proyecto Mesoamérica (PM).

El actual PM es uno de los planes estratégicos, de desarrollo productivo y de competitividad, más ambiciosos que los Estados de Centroamérica han dispuesto desarrollar como región, y que es apadrinado por poderosas entidades financieras regionales e internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Se trata de una iniciativa que, a pesar de sus colores renovados, ya tiene una larga trayectoria de planificación, promoción y su considerable cuota de resistencia popular. El proyecto nació en los primeros años de la década del 2000, propuesto durante la administración de Vicente Fox en México (2001) y apoyado por los presidentes de la región centroamericana, pero en ese entonces se le conocía con el nombre de Plan Puebla Panamá (PPP). El proyecto se estructuró, y mantiene, una serie de ejes estratégicos que abarcan los servicios, de infraestructura, energía y telecomunicaciones, necesarios para convertir a la región mesoamericana en un poderoso nodo logístico para integrar los intereses comerciales de Estados Unidos con el resto del mundo.

Como una cartera de proyectos sectoriales, éste tiene varios ejes que podrían tener importantes implicaciones para el Derecho Humano al Agua en la región. Para el caso que nos ocupa examinaremos aquellos que se vinculan con la generación a gran escala de energía hidroeléctrica y el turismo.

4.4.2.1. El subtema del Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (SIEPAC)

Algunos vínculos son menos claros que otros, pero no por ello menos presentes, en lo que concierne al tema energético, son muchas las determinaciones, pero está claro que el potenciar un proyecto tan ambicioso como el PM requiere un potencial energético considerable. Al menos, considerablemente superior al potencial instalado en Centroamérica en la actualidad, inclusive si desea conseguir metas esenciales de desarrollo económico y social. (CEPAL, 2008; p. 42 y 43). Según las proyecciones del Consejo de Electrificación de América Central (CEAC, 2009; p. v) la demanda energética del Mercado Energético Regional, para el período de 2009-2023, se incrementará en, al menos, 5.10% en concepto de potencia y 5% de energía; lo cuál significará un estrés considerable a la matriz energética centroamericana y exigirá planes concretos de mitigación.

Por su parte, se sabe que existe una creciente presión de parte de factores técnico-financieros y político-ambientales que empujan cada vez más a considerar menos atractiva la estrategia de generación termoeléctrica –sobre todo por las proyecciones de largo plazo del costo de oportunidad, tanto financiero como ecológico- y se promueven, cada vez más, escenarios de desarrollo de generación de energía mediante el uso de fuentes renovables. (Ibídem; p. xviii) y (CEPAL, 2010; p. 47 y 48).

Es claro, a la fecha, que el mencionar fuentes de energía renovables, y considerando las limitaciones técnicas-nacionales del potencial geotérmico, la respuesta al problema de estrés energético recae considerablemente en la cantidad de proyectos hidroeléctricos que se puedan instalar. Para el caso, según la CEAC (2009; p. 31), la hidroelectricidad representa la principal fuente de energía renovable –esto es, la estrategia más realista de incremento de dicha fuente depende de la implementación de un agenda de proyectos hidroeléctricos de media o alta potencia-; para el caso, la CEAC maneja un listado de unos 62 proyectos de hidroeléctricas, con una capacidad total de 7,604.5 MW, para los próximos treinta-cincuenta años.

Para el caso, el Sistema de Interconexión Eléctrica para los Países de América Central (SIEPAC), constituye el medio para cumplir los fines de potenciar los mercados y las inversiones de capitales extranjeros y nacionales en la región, al permitir la interconexión de 1,800 kilómetros de líneas de transmisión de 230 kilovoltios, y la mediación de intercambios de hasta 300 megavatios. Por lo tanto, requiere que los Estados centroamericanos dispongan de un potencial energético acorde con las expectativas del Mercado Energético Regional. (ERP, 2010) y (CEAC, 2009) En este sentido, una vez que el SIEPAC ha entrado en operaciones¹⁶³, los escenarios calculados por la CEAC, nos advierten que el desarrollo de la estrategia energética, es inviable en términos financieros, sin la adopción de una política favorable hacia la inversión de energía hidroeléctrica. (Véase CEAC, 2009; p. 79 y 80)

CUADRO 4.5
Mesoamérica: Cantidad de proyectos de generación eléctrica e hidroeléctrica al 2005

País	Cantidad de Proyectos Generación Eléctrica	Potencial a ser instalado en proyectos de Generación Eléctrica (MW)	Cantidad de Proyectos Hidroeléctricos (MW)	Potencial a ser Instalado en Hidroeléctricas (MW)
Panamá	76	1077	76	1739
Costa Rica	21	2012	21	1384
Nicaragua	51	865	39	2505
Honduras	129	1500	129	1500
Belice	12	80	12	27
Guatemala	119	4930	118	4910
México	27	9918	11	4111
Total	435	20382	406	16176

Fuente: Tomado de Burgués Arrea (2005)

¹⁶³ Según la CEPAL (2010; p. 19) para el 2009, el avance en la construcción de la línea del Sistema de la Interconexión Eléctrica de los países de América Central (SIEPAC) es muy significativo. El tendido de conductores en Panamá concluyó en agosto de 2009; en el tramo entre Guatemala y El Salvador el avance es de 60%; el trecho entre Honduras y Nicaragua está casi concluido; en el recorrido interno de Nicaragua de la Subestación Sandino a la Subestación Ticuantepe) el avance es de 48%, mientras que se ha completado 90% del tramo Subestación Ticuantepe y Frontera Costa Rica. Finalmente, el avance en el tramo Frontera Nicaragua con la Subestación Cañas es de 21%.

Si bien es más que obvio que el SIEPAC no tiene implicaciones directas con el Derecho Humano al Agua per se (o para el agua en general), está más que claro que representa un elemento catalizador central en la estructuración de una estrategia mayor de inversiones, que sí tendrán implicaciones para este derecho fundamental. Ahora bien, es interesante analizar a este nivel que, si bien los capitales europeos afectarán poco el derecho al agua en estos términos, es claro que, sí existe un interés en, no sólo estar presentes en la licitación de proyectos del SIEPAC, sino, así mismo, de tener una posición ventajosa y dominante en la gestación de la política energética centroamericana frente a sus rivales regionales.

Para el caso, según la Empresa Propietaria de la Red (entidad regional creada para el manejo técnico y administrar las licitaciones y fondos destinados para el SIEPAC) se informó que de los cinco contratos principales para el estudio y ejecución de los proyectos destinados a operativizar la red, los tres principales fueron adjudicados a empresas transnacionales españolas¹⁶⁴. Así mismo, se puede mencionar varios hechos interesantes que han ocurrido en los últimos años en el sector de distribución de energía eléctrica, para el caso, CEPAL (2010; p. 8) menciona que ha habido movimientos en la propiedad de capitales transnacionales, bajo la figura de adquisición de los activos de Unión FENOSA por parte de Gas Natural, ambas transnacionales de origen español. En consecuencia, ésta transnacional es dueña actual de una porción importante del mercado de distribución de energía eléctrica centroamericano¹⁶⁵. Así mismo, en Costa Rica, a partir del mes de septiembre, se incorporó la primera fase de la Planta Eólica Guanacaste, S.A. (PEG), perteneciente a un consorcio conformado por GDF SUEZ Energy Central America, Juwi de Alemania y VDM de Costa Rica, con 27 MW.

Pero bien, comentado lo anterior, es necesario pasar ahora a estudiar el vínculo que existe entre los intereses estratégicos del SIEPAC y el tema que nos ocupa. Ya que, no es una cuestión novedosa que el SIEPAC y el PM en general, no ha contado con el concurso y consenso de la población centroamericana, mas por el contrario, la edificación del plan se ha hecho a favor de una concepción bastante limitada del desarrollo de la región; esto es, generando todos los espacios favorables para la IED en Centroamérica. Es por ello, que resulta obvio que las inversiones de infraestructura y energía se hacen para operativizar la IED en la región, a modo de convertir a CA en un atractivo y funcional corredor logístico, sin tomar en cuenta las implicaciones para el medio ambiente. Es en esta tónica que se empieza a vislumbrar la relación entre dichos proyectos y el tema en cuestión.

164 http://www.eprsiepac.com/contratos_siepac_transmision_costa_rica.htm

165 En concreto, son seis distribuidoras que pasan al control de Gas Natural: Distribuidora de Electricidad de Occidente, S.A. y Distribuidora de Electricidad de Oriente, S.A. en Guatemala; Distribuidora de Electricidad del Sur, S.A. y Distribuidora de Electricidad del Norte, S.A. en Nicaragua, y Empresa de Distribución Eléctrica Metro-Oeste, S.A. y Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. en Panamá.

4.4.2.2. El subtema de las grandes represas

Por lo anterior, se sabe, que los megaproyectos de generación de energía eléctrica por medio de fuentes renovables es una de las prioridades estratégicas de la región (CEPAL, 2007), y considerando la creciente presión sobre la matriz energética centroamericana, así mismo, la inviabilidad de la generación termoeléctrica en el contexto de crecientes precios del petróleo, y la inexistente investigación, desarrollo o aplicación (a escala relevante) de tecnologías alternativas como la eólica, geotérmica o solar, es claro que la opción de hidroeléctricas sigue siendo el pilar fundamental de alivio energético y parte fundamental del planteamiento del desarrollo económico y humano (CMR, 2000; p. 11 y 12).

El problema de las represas, cuando se trata de este tipo de megaproyectos¹⁶⁶, es que, como lo mencionan *Ibidem* (p. 80, 81 y 82) y AIDA (2009; p. 10, 11 y 12), existe una implicación radical sobre el equilibrio normal de los ecosistemas con los que interactúa el proyecto. No sólo en términos de afectación de los asentamientos humanos y animales aledaños, sino, en la modificación y fragmentación de los ríos en los que se implantan las represas. Al representar una barrera artificial de un flujo natural de agua, la represa tiene consecuencias en la estructura hidrográfica del río, tanto arriba del embalse como debajo de éste; al no permitir que fluyan a niveles adecuados río abajo, el impacto de dicha transformación afecta las cuencas hidrográficas al permitir que se acumulen excesivamente sedimentos, nutrientes y organismos patógenos que contaminan el agua¹⁶⁷. Es claro que la contaminación de las fuentes directas de abastecimiento de agua dulce, es un bloqueo directo del Derecho Humano al Agua de las comunidades cercanas a dichas fuentes, y un incumplimiento de las autoridades competentes al no “(...) protegerse el acceso a las fuentes tradicionales de agua en las zonas rurales de toda injerencia ilícita y contaminación”¹⁶⁸.

Por lo tanto, el impacto de las grandes represas al Derecho Humano al Agua, es directamente proporcional al uso extensivo, inconsulto e irresponsable de las mismas, y en la medida no se consideren los impactos negativos de éstas, ignorando el derecho de las comunidades cercanas a los megaproyectos de represas, se estarán mermando (no sólo varios de los derechos humanos fundamentales y parte del derecho ambiental internacional) derechos económicos y sociales que han sido consagrados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

166 La Comisión Internacional de Grandes Presas (ICOLD por sus siglas en inglés) define una gran represa como aquella cuya cortina mide 15 metros o más desde la base hasta la cresta o, que teniendo una cortina de menor altura, tienen gran capacidad de almacenaje de agua. En menos de una década (desde 1986 a 1995) se construyeron un promedio de 260 grandes represas por año al nivel mundial, e ICOLD estima que hay más de 50,000 grandes represas en el mundo. (AIDA, 2009; p. 4)

167 AIDA 82009; p. 10) cita el ejemplo reciente de los problemas con la sedimentación, ocurrido en la represa de Chalillo en Belice, en donde a finales de agosto de 2009 se presentó una excesiva liberación de sedimentos desde la represa lo cual afectó la calidad de agua, generando riesgos para la salud humana y animal.

168 http://www.escriet.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428718&parent_id=425976

Para el caso de El Salvador, la compañía italiana Astaldi S.p.A., tiene la licitación del proyecto de la represa “El Chaparral”¹⁶⁹ (66MW de potencia), y ha hecho ofertas para la construcción del tramo 4C (tramo que va desde Ciudad Dolores hasta el puente Nuevo Edén de San Juan sobre el Río Lempa, en Cabañas) de la Longitudinal del Norte¹⁷⁰ (junto con la española FCC); que, realmente constituye un proyecto estratégico del FOMILENIO, para el desarrollo productivo de la zona norte del país.

4.4.2.3. El subtema de los proyectos de turismo

Por otro lado, los proyectos turísticos representan un reto cada vez más presente para la región, en la medida estos ganan espacio creciente en los ingresos fiscales de los Estados (Cañada; 2011 sobre datos del ICEFI y el SICA), así mismo, dicho proceso es coadyuvado por la ola de globalización de capitales extranjeros que buscan posicionarse en los principales “clusters” turísticos de América Latina; dentro de los cuáles figura, por ejemplo, el llamado “gran caribe” (al Caribe se le agrega el Sur de México, Florida y parte de Centroamérica)¹⁷¹.

Por tanto, una de las particularidades de este desarrollo de proyectos turísticos es que se trata de un tipo de desarrollo económico, que de manera analógica con la mayoría de grandes inversiones de capital extranjero, es diseñado y ejecutado desde los países que hospedan a las casas matrices de dichos capitales, principalmente para el beneficio de las iniciativas privadas transnacionales; aunque un importante despliegue de iniciativas empresariales de origen regional también es notable (Ibíd; p. 167). Es claro que las modalidades de este tipo de iniciativas son diversas, que van desde las pequeñas y medianas empresas extranjeras que se combinan con las iniciativas locales, con altos, medios y bajos medios de integración social y económica a las comunidades.

Sin embargo, en la lógica que nos ocupa -esto es, de proyectos de desarrollo turístico de amplio alcance y extensión- para el caso de Centroamérica, los proyectos que más han aprovechado los beneficios de la promoción de las políticas nacionales de IED, en el sentido convencional, son aquellos que han seguido el modelo “de enclave”¹⁷² de turismo (2004; p. 59). La categoría desarrollada por Cordero, en lo referido al aspecto “de enclave o segregado” del desarrollo turístico transnacional, es apropiada para vislumbrar las posibles consecuencias del pleno despliegue de los intereses transnacionales, con el concurso voluntario de las autoridades y el pleno uso de las

169 <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/96386-el-chaparral-lleva-un-25-de-avance.html>

170 <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/93771-gobierno-financiará-tramo-de-longitudinal.html>

171 Véase Buades, Joan “*Geopolítica, neoliberalismo y turismo en los Países Catalanes*” en Opiniones en Desarrollo, Programa Turismo Responsable Artículo núm. 10. Febrero de 2011 ALBA SUD.

172 Según Cordero (2004; p. 56), bajo este modelo de desarrollo turístico se entenderá básicamente el turismo de enclave, el cuál se encuentra manejado principalmente por las grandes transnacionales de comercialización turística y requiere de grandes inversiones públicas y privadas. Las comunidades locales no son tomadas en cuenta para nada bajo este esquema de funcionamiento.

estrategias público-privadas. En la medida que se desarrolla un plan de atracción de IED con la ausencia y exclusión deliberada de los beneficios del proyecto por parte de las comunidades de la zona y del traspaso impune de las posibles externalidades en el ecosistema.

Un aspecto importante a considerar es el carácter específico y la ubicación geográfica del turismo que se desarrolla en la región. Para el caso, según Cañada (2011, p. 170), "(...) la oferta turística de Centroamérica, con presencia de fuertes inversiones de capital, está centralizada básicamente en la costa, en ciudades coloniales y algunos destinos vinculados al patrimonio natural, arqueológico y cultural." En lo referido al carácter concreto de la estrategia turística, como lo establece *Ibidem*, la tendencia regional sigue los pasos de la tendencia global al incorporar al espacio un esquema de expansión hotelera "todo incluido", en la forma de masivos despliegues inmobiliarios que abarcan no sólo la figura de "hotel y playa" per se, sino que, a la vez, anexan una diversidad de servicios de entretenimiento, como campos de golf, atracciones ecoturísticas, parques y canchas, centros comerciales, etc. Así mismo, se debe considerar la nueva plataforma de desarrollo turístico-residencial que representa una evolución de la clásica forma de huésped hacia la de propietario¹⁷³.

El impacto esperado en los ecosistemas, en especial lo referido al agua, en términos del despliegue de infraestructura turística, se traduce en una infinidad de consecuencias y sentidos, pero, para efectos de ilustrar el punto en cuestión mencionaremos algunos de éstos. Por un lado, el impacto se refiere a la apropiación física de la tierra y una reorientación radical del uso productivo-reproductivo de la misma, dicha forma se establece desde el momento de la construcción y es de esta forma que el desarrollo de proyectos turísticos, especialmente los hoteleros, pueden socavar las fuentes de agua dado el patrón extensivo de desarrollo turístico y su apropiación del espacio. Dicha apropiación puede traducirse en la expropiación concreta de las fuentes de agua, o bien, de la destrucción de la masa forestal requerida para la recarga de las fuentes hídricas, y en una disrupción de la estructura hídrica local.

Por otro lado, se debe considerar el uso directo del agua, dado que, considerando la magnitud del patrón de desarrollo impulsado por los megaproyectos y las demandas crecientes de agua para sostener la extensión de su oferta, es claro que bien puede surgir un interés conflictivo entre el derecho de las comunidades de abastecerse de agua para sus usos productivos y reproductivos y el interés económico-comercial de los proyectos turísticos de proveer de fuentes de agua (acometidas de agua, por ejemplo)¹⁷⁴ para suplir las necesidades concretas de sus proyectos. Finalmente, una

173 Ésta nueva forma de desarrollo de los proyectos en Centroamérica es, en parte, resultado de la crisis inmobiliaria-financiera del 2007-2009, en la que importantes segmentos del capital financiero global se han retirado del desarrollo inmobiliario regional. No obstante, ello sólo ha sido el resultado de un momento coyuntural de la economía mundial y regional, pero bajo ninguna circunstancia refleja un cambio sustancial en el patrón de turismo convencional (megaproyectos) en los mercados mundiales y locales del turismo de los países desarrollados. (OCDE, 2010; p. 20 y 21)

174 Ejemplo claro de dicho problema lo constituye el Proyecto FIHIDRO en El Salvador.

implicación que se debe no dejar de lado es la referida a las posibles externalidades que se generen de la operación de actividades del proyecto turístico, las cuáles pueden traducirse, probablemente, en la contaminación de las fuentes de agua.

Uno de los casos que ejemplifican los anterior, es el Desarrollo turístico “Los Micos Beach and Golf Resort” en la Bahía de Tela, Honduras. El proyecto tiene dos fases de desarrollo, que, dadas las dimensiones y presupuesto del mismo, ha tenido que disgregarse en varias entidades responsables y co-responsables (que van desde lo público a lo privado, nacional e internacional) así como también, ha tenido que operar en marcos amplios de tiempo y enfrentarse a coyunturas económicas adversas que han modificado el contenido y amplitud del mismo. Pero bien, desde el año 2007, cuando el proyecto se inició formalmente, fue la empresa italiana Astaldi, de parte del consorcio Astaldi S.p.A. & Columbus Latinoamericana de Construcciones S.A., la que ganó la licitación para la construcción de la primera fase del proyecto y que involucraba infraestructura de base como calles, acueductos y alcantarillado, tendido eléctrico, sistema para la recolección de basura sólida y para el almacenamiento de agua, etc.¹⁷⁵; fondos que fueron desembolsados directamente de un préstamo del Gobierno Hondureño con el BID y de los cuales, Astaldi, cobró una cantidad de alrededor de 15 millones de dólares. Según diversas organizaciones que se oponían al proyecto en ese momento, la ejecución del proyecto de Astaldi en la zona los convierte en actores co-responsables del daño ambiental en la medida desarrollaron el proyecto sin atender a los llamamientos de las comunidades.

En el año de 2005, la Fundación PROLANSATE de Honduras publicó un Informe (PROLANSATE, 2005) en el que se señalan incongruencias técnicas en la Evaluación Impacto Ambiental del proyecto, que fue presentado por el Instituto Hondureño de Turismo (IHT) y elaborado por la empresa de servicios ECOMAC-CINSA bajo el Expediente SERNA No. 220-A-96.¹⁷⁶ Dentro de las faltas más relevantes, se menciona la afectación por la contracción de un campo de golf (18 hoyos) de cerca de 87.5 hectáreas, la cual comprendía una parte sensible de la zona núcleo de los Parques Janet Kawas y Punta Izopo, ambos declarados sitios Ramsar¹⁷⁷; ello no sólo contraía, en ese momento, graves implicaciones para el derecho ambiental local e internacional, sino implicaciones de daño considerable para el sistema hidrológico local¹⁷⁸ que, a su vez, podía impactar sobre el agua de las comunidades de la zona.

175 http://www.rel-uita.org/sectores/hrct/campania_internacional_garifunas.htm

176 <http://alainet.org/active/11726&lang=es>

177 La Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971) es un tratado intergubernamental en el que se consagran los compromisos contraídos por sus países miembros para mantener las características ecológicas de sus Humedales de Importancia Internacional y planificar el "uso racional", o uso sostenible, de todos los humedales situados en sus territorios. Al adherirse a la Convención de Ramsar, las Partes Contratantes están obligadas, con arreglo al Artículo 2.4, a designar al menos un humedal para su inclusión en la Lista de Humedales de Importancia Internacional.

178 Según el Informe PROLASAT se considera como impacto de dicho campo de golf, el despliegue del relleno sobre el humedal que tendería a afectar las condiciones de flujos de agua y el sistema en sí, y también la contaminación del agua por el uso de uso excesivo de químicos para el mantenimiento; ejemplo de esto son los impactos provocados por el Bromuro de metilo o Metil Bromida.

Con la crisis del 2007-2009, las propias autoridades hondureñas han reconocido que el proyecto ha tenido que “reducirse” en tamaño y presupuesto, haciéndolo más “sostenible” (Trucchi, 2010; p. 5). Esto se ilustra en las proyecciones de la segunda fase del proyecto, que tenía considerados construir entre cuatro y cinco hoteles, dos canchas de golf, condominios, un centro comercial y una marina, que ha tenido que “remodelarse” y posicionarse en términos más “sencillos” donde ahora sólo se considera la construcción de un hotel boutique 5 estrellas de 120 habitaciones y el campo de golf de 18 hoyos que se tenía en el proyecto inicial (Ibídem).

Según Ibídem (p. 6 y 7), incluso la Fundación PROLANSATE, que cinco años antes, había estado señalando deficiencias en la evaluación del impacto ambiental, ahora -y al ser incluida su participación dentro del proyecto- han cambiado de postura, tendiendo a considerar que el proyecto ha cambiado para tener el “menor impacto ambiental posible”. Inclusive se habla que las autoridades del Ramsar avalan la construcción del proyecto, siempre y cuando, se anexasen otras 311 hectáreas como sitio protegido que serán las mismas que serán afectadas por el proyecto. Si bien, esto es satisfactorio desde el punto de vista de tener una “cuenta sana de humedales”, como si de dinero o capital se tratara, resulta incierto el hecho de si los conflictos con las comunidades que, en efecto, desplegará el desarrollo turístico serán subsanados con dichas medidas.

Para el caso, según Ortega (2009; p. 51, 52 y 54), las comunidades garífunas que colindan con el proyecto se mantienen en alerta y con un alto grado de desconfianza no sólo por los procesos de destrucción ambiental y posible afectación hídrica (Trucchi, 2010; p. 9, 10 y 11), sino, sobretodo por la exclusión social a la que se han visto sometidos en términos del posible desarrollo que dicho proyecto traiga a sus comunidades, y, así mismo, por los procesos de expropiación directa e indirecta de tierras a las que se ha visto sometidos.

CUADRO 4.6
Honduras: Nivel de conflictividad de las comunidades garífunas de Atlántida

Municipio	Comunidades	Conflictividad	Tipo de conflicto	Población	Área Titulada
Tela	Río Tinto	Alta	Grandes y medianos terratenientes, el Estado	1,200	1,126.00
	Miami	Alta		484	24.98
	Tornabé	Alta		2,514	723.06
	San Juan	Alta	Grandes especuladores de la tierra, medianos terratenientes,	1,540	328.32
	La Ensenada	Alta	empresarios del turismo, el Estado, la municipalidad	136	39.56
	Triunfo de la Cruz	Alta		6,000	615.01

Esparta	Cayo Venado	Mediana-Alta	Grandes y medianos terratenientes, el Estado	150	91
	La Rosita	Mediana-Alta	Grandes y medianos terratenientes, el Estado	189	346.9
	Nueva Go	Mediana-Alta	Grandes y medianos terratenientes, el Estado	156	223.18
La Masica	Boca Cerrada	Desapareciendo		200	0
	Salado Barra	Desapareciendo	Estas comunidades se encuentran en proceso de desaparecer	100	0
El Porvenir	Monte Pobre	Desapareciendo		100	0
Jutiapa	Nueva Armenia	Alta	Latifundistas, colonos	1,850	323.91
			Grandes y medianos terratenientes, empresarios del turismo,		
La Ceiba	Corozal	Alta	El Estado, la municipalidad	5,000	364
			Grandes y medianos terratenientes, empresarios del turismo,		
	Sambo Crek	Alta	El Estado, la municipalidad	4,000	193.08

Fuente: Tomado de Ortega (2009)

Sin embargo, es incierto a la fecha si el despliegue final del proyecto incorporará las condiciones de la “sostenibilidad” o los criterios de inclusión social a los que las propias autoridades se han comprometido (Ibídem; p. 4), ello es debido a que, todos los cambios y mutaciones -maquillajes y remodelaciones- que el proyecto haya tenido, son consecuencia en última instancia de la coyuntura económica de la crisis, y no, de un auténtico viraje del modelo de enclave hacia uno de mayor participación social y auténticos fundamentos eco-sustentables. Claramente, la lógica de turismo masivo y extractivo no ha cambiado en el núcleo de países desarrollados (OCDE, 2010), por lo que, si se sigue elaborando política nacional en función de la IED, es claro que la lógica de turismo nacional no cambiará tampoco.

Conclusiones del capítulo

Una de las principales amenazas del AdA en materia de Derecho Humano al Agua consiste en la identificación de los posibles impactos del tratado, y sus cláusulas, sobre aspectos considerados como “tradicionales” o “convencionales” sobre la experiencia de otros países. No obstante que dichos riesgos existen, no se puede negar la especificidad propia de cada nación centroamericana, y que de dicha especificidad surgen riesgos individuales y concretamente distintos. Por tanto, es importante que cada pueblo centroamericano se comprometa a la misión de analizar y escudriñar con el tiempo, y en profundidad, con sus propios Gobiernos –centrales y locales- el cómo y el cuándo hacer frente al AdA y a los instrumentos del comercio mundial en general.

El impacto del AdA sobre el Derecho Humano al Agua deberá ser comprendido de acuerdo con el marco que se le mire. Es la opinión de este trabajo que es muy recomendable pasar de un análisis puramente “legalista” del Derecho Humano al Agua a uno que incorpore elementos relativos a paradigmas que tengan en cuenta elementos propios de la Gobernanza del Agua, la Economía Política del Agua y Visiones Eco sistémicas del Agua. A fin de poder construir una noción más integral de lo que representa el agua en las comunidades afectadas y construir alternativas radicalmente distintas y profundas en aspectos interdisciplinarios.

Aspectos relevantes del AdA se encuentran ocultos y disimulados con el conjunto de materias del libre comercio. Si bien la idea de “privatización” de los servicios públicos –como la provisión de agua y saneamiento- no se puede demostrar actualmente en el Acuerdo, tampoco existen suficientes elementos para descartar la misma. Y en la medida que no se haya descartado definitivamente, ésta permanece latente en el AdA y su activación depende de la coyuntura tanto política como financiera de los países.

Claramente, en la licitación de las mega-proyectos de infraestructura, el interés estratégico de las trasnacionales europeas debe competir con el de diversas nacionalidades, como es el caso de las inversiones estadounidenses, canadienses y suramericanas. No obstante, la experiencia técnica y corporativa de la UE en materia de construcciones le da una variedad de objetivos estratégicos en Latinoamérica, y, más recientemente, en Centroamérica. Con el Proyecto Mesoamérica, dicha experiencia se pone de manifiesto a la búsqueda de oportunidades de inversión, que, considerando los casos expuestos en el estudio, y si no se plantean elementos de defensa de carácter institucional, habrá, sin lugar a dudas, implicaciones para el Derecho Humano al Agua en la región, aún si estas implicaciones son muy indirectas para considerarlas en la primera fila de prioridades.

BIBLIOGRAFÍA

ALOP. CID (2010). "La negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Balance y Alternativas". Consultado en: HYPERLINK "<http://www.alop.or.cr>" www.alop.or.cr.

Altwater, Elmar y Mahnkopf, Birgit (2002) "Las limitaciones de la globalización: economía, ecología y política de la globalización." México, Siglo XXI.

Amann, Edmund y Vodusek, Ziga (2002) "Sinopsis: tendencias y principales hallazgos. en: Vodusek, Ziga (Ed.) Inversión extranjera directa en América Latina: el papel de los inversores europeos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Arroyo Picard, Alberto; Graciela Rodríguez y Norma Castañeda Bustamante (2009) "La Unión Europea: ¿promotora de la integración regional en América latina? Retórica y realidad", RMALC, México D.F.

Arroyo, Alberto y Andrés Peñaloza (coords.) (2000) "El TLCAN 5 años después. Contenido, resultados y propuestas, México, Comisión de Comercio H Cámara de Diputados LVII Legislatura.

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) "Grandes represas en América, ¿peor el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas." Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente 2009

Badia, Eloi, Lluís Basteiro y Ana Gris (2009) "El fracaso de la privatización del agua" en: Delclòs, Jaume (coord.) Agua, Un derecho y no una mercancía propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua. Icaria editorial, Barcelona. España.

Bakker, K. (2007). "The commons versus the commodity: 'Alter'-globalization, privatization, and the human right to water in the global South." Antipode 39(3), 430 – 455.

Ballester, Maureen (2005), "Planificación y administración hídrica en Centroamérica", Administración del agua en América Latina: situación actual y perspectivas, Maureen Ballester, Ernesto Brown, Andrei Jouravlev, Ulrich Küffner y Eduardo Zegarra, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 90, LC/L.2299-P, Santiago de Chile (disponible en Internet: <http://www.eclac.org/drni>).

Banco Interamericano de Desarrollo (2009) "GU-L1039: Programa Agua y Saneamiento para el Desarrollo Humano-Fase I" BID, Washington, USA.

Banco Interamericano de Desarrollo (1998) "Manejo integrado de los recursos hídricos". Documento de Estrategia, Washington D.C.

Barlow, Maude (2009) "Agua, Nuestro Bien Común: una nueva narrativa del agua" s.l.: The Commons - Henrich Böll Stiftung.

Barlow, Maude y Clarke, Tony (2004) "Oro Azul. Las multinacionales y el robo organizado de agua en el mundo." Editorial Paidós, Barcelona.

Barraguirre, Jorge y Fuentes, Ximena (2010) "Acuerdos internacionales de inversión, sustentabilidad de inversiones de infraestructura y medidas regulatorias y contractuales", Comisión

Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Colección Documentos de Proyectos, LC/W.325, Santiago de Chile.

Bauer, Carl J. (2004) "Siren song: Chilean water law as a model for international reform." Editorial Resources for the Future, Washington D.C.

Bernasconi-Osterwalder, Nathalie (2005) "Water, Agriculture, and Subsidies in the International Trading System" en: Brown Weiss, E. (ed.) *Freshwater and International Economic Law*, Oxford University Press. Oxford, Inglaterra. Pp. 207-234

Bohoslavsky, Juan Pablo y Justo, Juan Bautista (2011) "Protección del derecho humano al agua y arbitrajes de inversión" LC/W.375-P/E Comisión Económica para América Latina (CEPAL) División de Recursos Naturales e Infraestructura. Documentos de proyectos N° 375.

Bohoslavsky, Juan Pablo, (2010) "Tratados de protección de las inversiones e implicaciones para la formulación de políticas" HYPERLINK "<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/40484/Lcw326e.pdf>" <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/40484/Lcw326e.pdf>

Calderón Hoffmann, Álvaro (2002) "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe: una evaluación al comienzo del nuevo milenio" en: Vodusek, Ziga (Ed.) *Inversión extranjera directa en América Latina: el papel de los inversores europeos*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Cañada, Ernest. (2011) "Turismo en Centroamérica, nuevo escenario de conflicto social". "Iniciativa de comunicación sobre cambio económico, movilidad humana, turismo y gobernabilidad territorial en Centroamérica", coejecutado por Fundación PRISMA y Alba Sud (mayo 2009 – abril 2011).

Cann, Vicky (2009) "El papel de los donantes y su ayuda para promocionar la privatización del agua en países en vías de desarrollo" en: Delclòs, Jaume (coord.) *Agua, Un derecho y no una mercancía propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*. Icaria editorial, Barcelona. España. pp. 57-74

Castro José Esteban (2009) "Apuntes sobre el proceso de Mercantilización del agua: un examen de la privatización en perspectiva histórica" en: Delclòs, Jaume (coord.) *Agua, Un derecho y no una mercancía propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua*. Icaria editorial, Barcelona. España.

CDC (2007) "Hacia dónde va la reforma hídrica en Centroamérica y Panamá: Estado de las reformas institucionales del agua en Centroamérica y Panamá" Centro para la Defensa del Consumidor. San Salvador, El Salvador.

_____ (2009) "Las Piezas de la Privatización del Agua en Centroamérica". Centro para la Defensa del Consumidor. San Salvador, El Salvador.

CEPAL (1997) "La regulación de la prestación privada de servicios relacionados con el agua" (Santiago, Ediciones Cepal) 105 pp., Santiago de Chile.

_____ (2002), "La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2002", Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

_____ (2003), "La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe 2003", Publicación de Naciones Unidas, Santiago de Chile.

_____ (1995) "La privatización de servicios públicos basados en agua", Paper de discusión de la División de Recursos Naturales y Energía para el Seminario Iberoamericano "Derecho y Tecnología del Agua" organizado por el Instituto del Agua y de las Ciencias Ambientales y la Universidad de Alicante, Alicante, España, 15-17 de diciembre de 1994.

CIEL (2003) "GATS, Water and the Environment. Implications of the General Agreement on Trade in Services for Water Resources" CIEL and WWF International Discussion Paper, Octubre 2003.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004) "Estrategia para el fomento de las fuentes renovables de energía en América Central" LC/MEX/L.620 CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007). "Estrategia Energética Sostenible Centroamericana 2020" LC/MEX/L.828 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Secretaría General Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010) "Centroamérica: mercados mayoristas de electricidad y transacciones en el mercado eléctrico regional, 2010" LC/MEX/L.1010 CEPAL.

Comisión Mundial de Represas (2000) "Represas y Desarrollo: Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones". Informe de la Comisión Mundial de Represas (CMR)

Comisión Presidencial de Modernización el Estado. (2006). "HONDURAS: Plan Estratégico de Modernización del Sector de Agua y Saneamiento. Hacia una gestión descentralizada." CO-NASA. Tegucigalpa, Honduras.

Consejo de Electrificación de América Central (CEAC) (2010). "Plan Indicativo Regional de Expansión de la Generación - Periodo 2011-2025" Grupo de Trabajo de Planificación Indicativa Regional (GTPIR) - CEAC.

Cordero, A. (2004), "Nuevos ejes de acumulación y naturaleza: el caso del turismo" FLACSO, Curridabat.

Cossy, Mireille (2005) "Water services at the WTO" en: Brown Weiss, E. (ed.) Freshwater and International Economic Law, Oxford University Press. Oxford, Inglaterra. Pp. 117-142

Dabat, Alejandro (2002) Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo en Basave, Dabat, Morera y otros. Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI. FE, IIEC. México.

Dávila-Poblete, Sonia. (2006) "El poder del agua: Participación social o empresarial, México, experiencia del neoliberalismo para América Latina" Editorial Itaca, México.

Dehesa, Guillermo (2007) "Comprender la globalización". Alianza Editorial. España.

Delclòs y Ayats, Jaume (2009) "La gestión pública con participación y control social hacia el derecho humano al agua" en Delclòs, Jaume (coord.) Agua, Un derecho y no una mercancía propuestas de la sociedad civil para un modelo público de agua. Icaria editorial, Barcelona. España. pp. 137-152.

Development into the XXI Century (Washington: Inter-American Development Bank).

Devlin, Robert y Mogueillansky, Graciela (2009) "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo". Revista CEPAL No. 97, abril 2009. Santiago de Chile.

Duménil, Gérard y Lévy, Dominique. (2007) Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales. FCE. 2000 (Francés)

Durán Lima, José E.; Carlos Ludeña; Mariano Alvarez; Carlos J. de Miguel (2008) "Acuerdo de Asociación Centroamérica-Union Europea: Evaluación utilizando Equilibrio General computable y Equilibrio Parcial", LC/W.215 Documentos de proyecto No. 215. Consultado en: HYPERLINK "<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/34615/P34615.xml&xsl=/comercio/tpl-i/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>" <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/34615/P34615.xml&xsl=/comercio/tpl-i/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>

Eberhardt, Pia (2010) "La agenda de inversiones de las corporaciones" en: Eventon, Ross (Eds.) Por una política europea de inversiones al servicio del interés público. Los Acuerdos de Inversiones de la UE en la era del Tratado de Lisboa, Transnational Institute en nombre del Grupo de Trabajo sobre inversiones de la red Seattle to Brussels. Bruselas

Economics).

Estefanía, Joaquín (2003). "Hij@ ¿qué es la globalización? La primera revolución del siglo XXI." Suma de Letras, S.L. España. 2002/abril2003.

Eventon, Ross (2010) "Alternativas al marco de tratados bilaterales de inversiones" en: Eventon, Ross (Eds.) Por una política europea de inversiones al servicio del interés público. Los Acuerdos de Inversiones de la UE en la era del Tratado de Lisboa, Transnational Institute en nombre del Grupo de Trabajo sobre inversiones de la red Seattle to Brussels. Bruselas.

FAO-AQUASTAT (2011) FAO Global information system on water and agriculture. <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/maps/index.stm>

Ferrier, Catherine. (2005) "Bottled water: understanding a social phenomenon". Documento de discusión comisionado por WWF.

FOCARD-APS (2008) "Agenda Regional de Saneamiento 2008 – 2015 (ARS)" San Salvador, El Salvador.

Foster, V. (2005) "Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Toward and Anglo-French Model." Water Supply and Sanitation Sector Board, Discussion Paper Series No 3, The World Bank Group.

Fritz, Thomas y Fuchs, Peter (2003) "Las negociaciones del AGCS (GATS) en la Organización Mundial del Comercio (OMC)" Fundación Heinrich Böll, Global Issue Papers No. 1. Publicado en ocasión de la Conferencia de Ministros de la OMC en 2003 en Cancún.

Fundación PROLANSTATE (2005) "Informe técnico de la fundación PROLANSTATE al estudio de impacto ambiental del proyecto Los Micos Beach & Golf Resort".

Gagné, Gilbert y Jean-Frédéric Morin, (2006) "The Evolving American Policy on Investment Protection: Evidence From Recent FTAs and the 2004 Model BIT", Journal of International Economic Law, Vol. 9, No. 2, 2006, pp. 357-382.

Galeano, Eduardo (2004) "Las venas abiertas de América Latina" (1971), Editorial Siglo XXI, México.

Gereffi, G. (1994) "Capitalism, development and global commodity chains", en Leslie Slakir (eds): Capitalism and development, London, Routledge.

Gereffi, G.; Humphrey, J y Sturgeon, T. (2002) "Developing a theory of Global Value Chains: a framework document", paper presentado en la Conferencia de Global Value Chains, Rockport, Massachusetts, Abril 25-28, 24 p.

Gleick, Peter (2000) "The changing water paradigm: A look at twenty-first century water resources development." Water International, Vol. 25, No. 1, pp. 127-138

Gleick, Peter H. (2009) "China and Water" en The World's Water 2008-2009: The Biennial Report on Freshwater Resources. 79-100. Washington D.C.: Island Press.

Global Water Partnership, Centroamérica (2011) "Situación de los recursos hídricos en Centroamérica: hacia una gestión integrada" Asociación Mundial para el Agua, capítulo Centroamérica (GWP Centroamérica). Tegucigalpa, Honduras.

Góchez Sevilla, R. (2008). "El Acuerdo de Asociación Unión Europea y Centroamérica (AdA UE-CA): Una mirada crítica desde los derechos humanos". Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD.

Gornés, Quique (2009) "El ADA: La amenaza europea sobre el agua en Centroamérica" ESFe-res 7, Ingeniería Sin Fronteras ISF Cataluña.

Greenspan, Alan. (2008) "La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo." Ediciones B, 2007/2008

GWP-TAC (2000) "Integrated water Resources Management". TAC Background Paper nº4, GWP

Hall, D. y Lobina, E. (2006), "Pipe Dreams. The failure of the private sector to invest in water services in developing countries", PSIU y World Development Movement. Londres, Inglaterra.

Hall, David (2003) "Water multinationals in retreat: Suez withdraws investment," PSIRU, consultado en: www.psiru.org/reports/2003-01-W-Suez.doc

_____ (2007) "Water privatisation and restructuring in Latin America" PSIRU, consultado en: <http://www.psiru.org/reports/2007-09-W-Latam.doc>

_____ (2010) The past, present and future of finance for investment in water systems. Paper presentado a Government spending, not aid, is achieving MDG for water; IRC Conference 2010.

Hallward-Driemeier, Mary (2003) "Do bilateral investment treaties attract foreign direct investment? Only a bit - and they could bite," Policy Research Working Paper Series 3121, The World Bank. Washington, DC.

Hanneman, W.M., (2006) "The economic conception of water", en Water Crisis: Myth or reality?, Rogers, P., Llamas R., L. Martínez-Cortina, Londres, Fundación Marcelino Botín-Taylor & Francis

Harvey, David (2007) "Breve historia del neoliberalismo" Ediciones Akal, 2005 (inglés)/2007. España.

Howard Mann (2001) *Private Rights, Public Problems: A guide to NAFTA's controversial chapter on investor rights*. IISD in Assoc. with World Wildlife Fund, 2001. Book, 110 pages, copyright: IISD and World Wildlife Fund.

Howard, B. (2003) "Message in a bottle: despite the hype, bottled water is neither cleaner nor greener than tap water." *E/The Environ. Mag.* XIV.

Howse, R. (2004) "India's WTO Challenge to Drug Enforcement Conditions in the European Community Generalized System of Preferences: A Little Known Case with Major Repercussions for "Political" Conditionality in US Trade Policy", *Chicago Journal of International Law* 4 (2): 385-405.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2010) "2010: El comienzo de la recuperación para Centroamérica? - Lente fiscal centroamericano, Investigación de coyuntura.

Jacob, Marc (2010), "International investment agreements and human rights", INEF Research Paper Series Human Rights, No 03/2010.

Jouravlev, Andrei (2004). "Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI". Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 74. CEPAL, Santiago de Chile.

Krajewski, M. (2001), "Public Services and the Scope of the General Agreement on Trade in Services (GATS)", Center for International Environmental Law (CIEL), Ginebra.

Kriebaum, Ursula (2007), "Privatizing human rights the interface between international investment protection and human rights", *The Law of International Relations*, August Reinisch y Ursula Kriebaum (eds.), Eleven International Publishing.

Langford, Malcom y Khalfan, Ashfad (2006) "Introducción al agua como derecho humano", en *La gota de la vida: hacia una gestión sustentable y democrática del agua*. Fundación Heinrich Böll. México Disponible en: www.boell-latinoamerica.org

Lara Cortés, C. y C. Silva Flores, (2009) "Conflictos en las negociaciones: lo que queda del acuerdo entre la Unión Europea y la Comunidad Andina de Naciones" ALOP, Santiago de Chile.

Las Redes Sectoriales de Agua y Saneamiento en Centroamérica (RRAS-CA) (2006) "La Red Regional de Agua y Saneamiento de Centroamérica (RRASCA) y las Redes Nacionales en pos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio" RRAS-CA, GWP Banco Mundial.

Latin American Adjustment: How Much Has Happened? (Washington: Institute for International

López, Alexander (2009) "POLÍTICA DE LA SUBREGIÓN CENTROAMERICANA HACIA EL V FORO MUNDIAL DEL AGUA Estambul 2009" Documento de trabajo, GWP-Centroamérica.

López, Alexander, Aaron Wolf, and Joshua Newton. (2007) "Hydropolitical Vulnerability and Resilience Along International Waters: Latin America and the Caribbean." UNEP. Division of Early Warning and Assessment. Nairobi, Kenya.

Maes, Marc (2010) "Los gobiernos regionales de Bélgica suspenden la ratificación de un tratado bilateral de inversiones con Colombia" en: Eventon, Ross (Eds.) Por una política europea de inversiones al servicio del interés público. Los Acuerdos de Inversiones de la UE en la era del Tratado de Lisboa, Transnational Institute en nombre del Grupo de Trabajo sobre inversiones de la red Seattle to Brussels. Bruselas.

Magnani, César (2008). Consultoría sobre Legislación sobre Legislación de aguas. V Conferencia Centroamericana de Legisladores del Recurso Hídrico. Montelimar, Nicaragua. GWP Centroamérica, Honduras

Mancisidor, Mikel (2008). Los paradigmas del agua. En: (Coord: Mikel Mancisidor) "El derecho humano al agua: situación actual y retos de futuro". Icaria eds

Mann, Howard (2004) "International Economic Law: Water for Money's Sake" International Institute for Sustainable Development. HYPERLINK "<http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=656>" <http://www.iisd.org/publications/pub.aspx?id=656>

Mann, Howard (2006), "Implications of international trade and investment agreements for water and water services: some responses from other sources of international law", Social Vision of Water in the Andes.

Marconini, Mario (2006) "Services in Regional Agreements between Latin American and developed countries" CEPAL, Division de Comercio Internacional, No 71, Santiago de Chile.

Martínez, J.M. y M. Cordero (2009), "La integración económica centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional" (LC/MEX/L.954), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.

Mata, Héctor y Cordero, Martha (2009) "El Acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea: viabilidad, avances y perspectivas" CEPAL, LC/MEX/L.926 Serie Estudios y Perspectivas N° 112 45pp.

McCaffrey, McCaffrey (2005) "The Human Right to Water" en: Brown Weiss, E. (ed.) Freshwater and International Economic Law, Oxford University Press. Oxford, Inglaterra.

Moriarty, Patrick, John Butterworth y Charles Batchelor (2006) "La gestión integrada de los recursos hídricos y el subsector de agua y saneamiento doméstico" disponible en <http://www.irc.nl/page/28889>

Mortimore, Michael y Stanley, Leonardo (2009) "Justice Denied: Dispute Settlement in Latin America's Trade and Investment Agreements" Working Group on Development and Environment in the Americas. Discussion Paper Number 27. Consultado en: HYPERLINK "http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP27Mortimore_StanleyOct09.pdf" http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP27Mortimore_StanleyOct09.pdf

Ocampo, Fernando y Santamaría, Viviana (2009) "Las relaciones comerciales y de inversión" en: Granados, Jaime; Eduardo Lizano, Fernando Ocampo (Eds.) Un puente para el crecimiento: oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión. Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung. Pp. 3-34

Organización Panamericana de la Salud (2001) "Informe regional sobre la evaluación 2000 en la Región de las Américas: Agua potable y saneamiento, estado actual y perspectivas", OPS, Washington, D.C.

Organization for Economic Cooperation and Development (2010) "OECD Tourism Trends & Policies 2010" Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, OCDE.

Ortega, Marvin (2009) "Diagnóstico de Riesgos y Conflictos Estrategia para Manejo de Conflictos por la Tenencia de la Tierra". Pro Corredor – Honduras.

Ortino, Federico. (2009). "The Impact of Amicus Curiae Briefs in the Settlement of Trade and Investment Disputes: An Analysis of the Shrimp/Turtle and Methanex Decisions." Economic Law as an Economic Good. King's College London. Karl M. Meessen, ed., Munchen, Sellier Publishing.

Pannatier, Serge y Ducrey, Olivier (2005) "Water Concessions and Protections of Foreign Investment under International Law" en: Brown Weiss, E. (ed.) Freshwater and International Economic Law, Oxford University Press. Oxford, Inglaterra. Pp. 289-302

Parag, Yael y Roberts, J. Timmons (2009). "A Battle Against the Bottles: Building, Claiming, and Regaining Tap-Water Trustworthiness" Society and Natural Resources, Volume 22, Number 7.

Paunovic, Igor. (2005) "El tratado de libre comercio Centroamérica Estados Unidos: implicaciones fiscales para los países centroamericanos." CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas No. 34. Sede Subregional de la CEPAL en México.

Pérez Rocha, M. (2006), "Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: ¿Un instrumento para el desarrollo y los derechos humanos o un CAFTA II?", CIFCA, Bruselas.

PNUMA, CCAD y SICA. (2004) "GEO Centroamérica: perspectivas del medio ambiente 2004." Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de El Salvador, (2006) "El agua. Una valoración económica de los recursos hídricos en El Salvador." Cuadernos sobre el desarrollo humano. N.5.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2007) "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Honduras 2007. Segundo Informe de País." PNUD, Lin S.A. San José

Ramos, Nadia (2010) Informe Intermedio Diagnóstico Político-Legal para El Salvador. Fortalecimiento del marco jurídico en materia de gestión de los recursos hídricos en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. FAO, El Salvador.

Rodas Martín, Pablo. (2009). "La encrucijada de la inversión directa extranjera hacia Centroamérica." Oficina del Economista Jefe, BCIE. Tegucigalpa, Honduras.

Ros, Jaime (2004), "El crecimiento económico en México y Centroamérica desempeño reciente y perspectivas." Serie Estudios y Perspectivas, 18, CEPAL, México.

Rosatti, Horacio (2011) en Saulino F. (2011) "Tratados Internacionales de Inversión y Regulación de Servicios Públicos." Comisión Económica para América Latina (CEPAL) División de Recursos Naturales e Infraestructura. Documentos de proyectos.

Rueda-Junquera, Fernando. (2010) "El acuerdo de asociación Unión Europea – Centroamérica: una nueva etapa en las relaciones económicas birregionales" Universidad de Burgos. Burgos.

Saneamiento para el desarrollo. (2008) ¿Cómo estamos en 22 países de América Latina y el Caribe? - Lima : WSP; Banco Mundial, ; COSUDE, ; UNICEF, ; BID, 2008. 211 p.: gráficos (Conferencia Latinoamericana de Saneamiento. Latinosan 2007)

Servicio Nacional de Estudios Territoriales (2009) "Informe de Calidad de Agua de los ríos de El Salvador 2009" SNET, Gobierno de El Salvador. San Salvador, El Salvador.

SICA (2009) "Estrategia Centroamericana para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (ECA-GIRH)" Grupo Inter-agencial del Agua (SICA), Secretaria de Integración Centroamericana.

Smets, H., (2005) "Economics of Water Services and the Right to Water" en: Brown Weiss, E. (ed.) Freshwater and International Economic Law, Oxford University Press. Oxford, Inglaterra.

Soft Drinks International (Febrero 2011). ASAP Publishing Limited ISSN - 1367 8302.

Solanes, Miguel y Andrei Jouravlev (2005), "Integrando economía, legislación y administración en la gestión del agua y sus servicios en América Latina y el Caribe", CEPAL, serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 101 (LC/L.2397-P). Santiago de Chile.

Solón, Pablo (2005). "Los cruces de caminos entre el agua y el libre comercio". Ponencia al Seminario Internacional sobre Acuerdos de libre Comercio y Servicios Públicos. Buenos Aires, Argentina.

Standage, Tom. (2005) "Wate Water" The Guardian, Miércoles 24 Agosto 2005

Stephen Gill & Isabella Bakker (2006). New Constitutionalism and the Social Reproduction of Caring Institutions. Theoretical Medicine and Bioethics 27 (1).

Stiglitz, Joseph E. (2002) "El malestar en la globalización." Taurus., España.

Terence Lee y Andrei Jouravlev (1997), "Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services" mayo de 1997", CEPAL, serie Recursos Naturales e Infraestructura (LC/L.1024), Santiago de Chile.

Thandika Mkandawire (2005) Targeting and universalism in poverty reduction. Social Policy and Development (UNRISD) Programme Paper Number 23.

Trucchi, Giorgio (2010) "Desarrollo turístico en la Bahía de Tela: Los Micos Beach and Golf Resort, un proyecto polémico". "Iniciativa de comunicación sobre cambio económico, movilidad humana, turismo y gobernabilidad territorial en Centroamérica", co-ejecutado por Fundación PRISMA y Alba Sud (mayo 2009 – abril 2011)

Tuerk, Elizabeth; Aaron Ostrovsky y Roberta Sped. (2005) "GATS and its Impacto n Private Sector Participation in Water Services" en: Brown Weiss, E. (ed.) Freshwater and International Economic Law, Oxford University Press. Oxford, Inglaterra. Pp. 143-171

UN Water, FAO. (2007) "Coping with water scarcity. Challenge of the twenty-first century". <http://www.fao.org/nr/water/docs/escarcity.pdf>

Un_____ (1999). "World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development". Washington y Ginebra

Un_____ (2010) "Denunciation of the ICSID convention and bits: impact on investor-state claims" IIA Issues Note No. 2 Diciembre 2010. Ginebra.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). (2009) "World Investment Prospects Survey", 2009–2011. Ginebra.

UNICEF WHO (2010) UNICEF y World Health Organization Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. "Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation". UNICEF, New York y WHO, Geneva.

United Nations Environment Programme (UNEP). (1996). "Groundwater: a threatened resource." UNEP Environment Library No. 15, UNEP, Nairobi, Kenya.

Van Os, Roos (2010) "La política de inversiones exteriores de la UE antes del Tratado de Lisboa" en: Eventon, Ross (Eds.) Por una política europea de inversiones al servicio del interés público. Los Acuerdos de Inversiones de la UE en la era del Tratado de Lisboa, Transnational Institute en nombre del Grupo de Trabajo sobre inversiones de la red Seattle to Brussels. Bruselas.

Veraza, Jorge (2007) "Economía y política del agua" Editorial, Itaca, México.

Villasuso, Juan Manuel. (2003) "Implicaciones macroeconómicas del CAFTA". Revista Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI. Diciembre.

Williamson, John (1990), "What Washington Means by Policy Reform", en J. Williamson, (eds),

World Bank, (1993), "Water resources management; a World Bank Policy Paper". World Bank, Washington DC

WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, WWAP (Ed.) (2009), "Water in a Changing World - Overview of Key Messages of the United Nations World Water Development Report 3." Water in a Changing World. Paris y Londres UNESCO & Earthscan.

Ziegler, Andreas R. (2005) "Water-Related Investment: A European Perspective" en: Brown Weiss, E. (ed.) Freshwater and International Economic Law, Oxford University Press. Oxford, Inglaterra. Pp. 235-262

■■■ **HEINRICH BÖLL STIFTUNG**
MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE



Centro para la Defensa del Consumidor

DIRECCIÓN: 11 Avenida Norte Bis, No. 525, Centro de Gobierno, San Salvador, El Salvador, C.A.

TELÉFONOS: PBX: 2222-1122 • Fax: 2222-2852 • Asesoría Jurídica: 2222-3232

CORREOS-E: cdcentral@cdc.org.sv • juridico@cdc.org.sv • promocion@cdc.org.sv • incidencia@cdc.org.sv

SITIO WEB: www.cdc.org.sv