

LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA de las 7 COMUNIDADES DE TACUBA



Ejercicio ciudadano y defensa de bienes comunes


Centro para la Defensa del Consumidor

Con el apoyo de:

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

LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA DE LAS 7 COMUNIDADES DE TACUBA, EJERCICIO CIUDADANO Y DEFENSA DE LOS BIENES COMUNES 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
América Cárcamo	Vice-presidenta
Antonio Baños	Tesorero
Gerardo Morales	Secretario
Vilma Alfaro	Vocal 1
Camila Acevedo	Vocal 2
Joaquin Deras	Suplente

Danilo Pérez	Director Ejecutivo CDC
Ernesto Urrutia	Investigador
Marisol Maldonado	Edición y Revisión
Deysi García	
Mauricio Boulogne	Diseño y Diagramación
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, febrero de 2013.

Índice

PRESENTACIÓN.....	4
I. CONCEPCIÓN PRIVATIZADORA INTERNACIONAL.....	5
1. Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio –GATT-	
2. La organización mundial del comercio –OMC-	
3. El acuerdo general del comercio de servicios –AGCS-	
II. CONCEPCIÓN PRIVATIZADORA NACIONAL.....	14
1. La privatización y descentralización	
2. Comienzos del proceso de privatización	
3. El préstamo del BID	
4. La descentralización	
III. EL DERECHO HUMANO AL AGUA.....	27
1.El derecho humano al agua	
IV. LOS BIENES COMUNES.....	30
1. ¿Qué son los bienes comunes?	
2. Marco jurídico salvadoreño, relativo a los bienes comunes	
2.1.Derechos fundamentales sobre bienes comunes.	
Análisis de la protección de los derechos comunes en la Constitución.	
2.2.Disposiciones legales sobre bienes comunes.	
V. LA DEFENSA DE LOS BIENES COMUNES.....	37
EL CASO DE LAS 7 COMUNIDADES DE TACUBA	
1. Metodología de Campo	
2. Entorno histórico, geográfico y económico del municipio de Tacuba	
3. Contextualización del sistema comunitario del agua de las 7 comunidades de Tacuba	
VI. CONCLUSIONES.....	51
VII. BIBLIOGRAFÍA.....	52

Presentación

El Centro para la Defensa del Consumidor, con el apoyo de la Fundación Heinrich Böll se complacen en presentar el estudio denominado *“La gestión comunitaria del agua de las 7 comunidades de Tacuba, ejercicio ciudadano y defensa de los bienes comunes”*.

Desde hace años, el CDC viene trabajando por la defensa del derecho humano al agua. Al respecto, logró introducir en conjunto con otras organizaciones sociales, la reforma constitucional por este derecho, que a la fecha no ha sido ratificada, y la propuesta de Ley del Sub Sector de Agua Potable y Saneamiento. Para ello, tuvo que profundizar en el análisis técnico social y jurídico, que le permitiera a la población comprender este derecho. En esta dimensión, el CDC tuvo a bien conocer la teoría de los bienes comunes, como elemento teórico que le contribuye al análisis para que la población salvadoreña en su conjunto y particularmente las comunidades puedan sustentar más su defensa.

En este marco, el presente estudio se centra en analizar en términos generales, el interés privatizador del recurso hídrico en el ámbito internacional y cómo este avanzó en el plano nacional, con el propósito que ello contribuya a contextualizar cómo el derecho humano al agua se ve amenazado por intereses externos e internos. A esta realidad, no escapa la experiencia de las 7 comunidades de Tacuba, quienes se han visto afectadas por estos intereses.

El estudio, también ubica la teoría de lo que se ha comprendido como bienes comunes, lo que sin duda contribuye a aportar a las comunidades salvadoreñas que manejan el recurso hídrico, para que cuenten con elementos de lucha que realizan por conservar un recurso que allí ha estado por décadas, el agua. En definitiva, esperamos como CDC, que el estudio sea un aporte para otras comunidades y también, para aquellas organizaciones sociales que mantienen viva la lucha del bien común.

Centro para la Defensa del Consumidor (CDC)

I. CONCEPCIÓN PRIVATIZADORA INTERNACIONAL

A partir del riesgo y la amenaza latente de procesos de privatización del agua que se han impulsado en varios países del mundo, El Salvador no escapa a esta realidad. Varias transnacionales se encuentran interesadas por continuar asegurando y acrecentando sus ganancias en relación al recurso hídrico.

El agua, en principio es un recurso infinito, pero por su inadecuada distribución se han provocado inequidades. Estas, pueden ser motivo de conflictos sociales si no se proporciona a la población en las condiciones de acceso y calidad que requieren. Para nadie es ajeno lo sucedido en la ciudad de Cochabamba – Bolivia cuando Aguas de Tunari, un consorcio constituido por International Water Limited (Gran Bretaña), Edison (Italia), Bechtel (Estados Unidos), la empresa constructora y de ingeniería Abengoa (España) incrementaron las tarifas del agua.

Estas realidades, han encontrado sustento a partir del empuje que la Organización Mundial del comercio –OMC- quien ha impulsado el Acuerdo General de Comercio y Servicios –AGCS-. En este acuerdo se establecen los principios filosóficos, alcances y sobre todo, los compromisos para que se abran a los mercados, la prestación de los servicios públicos, como el agua.

1. Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio –GATT-

Comprender los tratados de libre comercio y los acuerdos de asociaciones supone remontarse en la concepción más globalizadora del mercado que tiene su origen a partir del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –GATT- o General Agreement on Tariffs and Trade por su nombre en inglés. Desde 1948 los países más desarrollados económicamente deciden expandir su producción en el ámbito mundial. Para hacerlo, impulsan un consenso en el plano comercial y se ponen de acuerdo sobre la reducción de las medidas arancelarias y aspectos aduaneros de las mercancías que se importaban y exportaban en ese entonces.

Al respecto, un grupo de países en un espacio denominado, Conferencia de La Habana, en 1947 deciden crear el GATT y lo firman en 1948, para establecer un conjunto de normas comerciales, y concesiones arancelarias con el afán de romper las barreras arancelarias. Este acuerdo, en sí mismo, es considerado como el precursor de la OMC.¹

1
wiki/GATT

WIKIPEDIA La Enciclopedia Libre (s.f.a). GATT. Recuperado el 7 de noviembre de 2012, de <http://es.wikipedia.org/wiki/GATT>

En ese marco, podría decirse que en el ámbito mundial empieza a funcionar un foro de carácter internacional comercial, cuya finalidad era velar por las relaciones comerciales para que pudiera contribuir a una mayor liberalización del mercado. A partir de aquí, podría afirmarse que el mundo entra en una dinámica globalizante del mercado, puesto que a partir del GATT es que empiezan a perfilarse los acuerdos multilaterales. Sin embargo, hay que señalar que este era simplemente un acuerdo.

Bajo el objeto de este estudio, conviene resaltar algunos aspectos trascendentales dentro de la lógica económica y comercial del GATT. Al respecto, es adecuado señalar que a través del GATT nacen principios fundamentales de las relaciones comerciales que hasta el día de hoy se conocen.

De estos principios, se configuraron los aspectos sustanciales que permearán, sin duda alguna, las relaciones comerciales entre los países. Y para el caso, de estudio, es relevante resaltar el principio fundamental de la no discriminación en materia comercial.

Sobre ese principio, se incluyen dos cláusulas que para los futuros acuerdos comerciales estarán presentes: el trato de nación más favorecida y el tratamiento nacional. Ambas cláusulas son el fundamento esencial para el trato que pueda hacerse respecto al intercambio o transacción de mercancías. Según el documento que contiene el propio acuerdo del GATT, el marco jurídico señala que respecto al trato general de la nación más favorecida esto implica que *“...cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes...”*²

De esta forma, este compromiso planteado en el artículo primero del GATT, señala que en lo referente a las mercancías, el trato que un país le dé a otro, tendrá que ser el mismo para todos los países que forman parte de la unión.

La otra cláusula es la referida al tratamiento nacional. La misma fuente de la OMC, señala que:

Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares.

2 OMC (1947a). *Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio*. Recuperado el 11 de noviembre de 2012, de <http://www.jurisint.org/pub/06/sp/doc/05.htm#05.001>

En definitiva, la cláusula en mención plantea que un producto procedente de otro país, deberá ser tratado de igual forma, como se trata en el mercado nacional. Ni el uno ni el otro tendrán preferencias. Se trata de dar a los demás el mismo trato que a los propios nacionales.

De lo anterior, hay que señalar que son dos cláusulas importantes en materia comercial y que entraron en funcionamiento a partir de la existencia del GATT. Estas, no han dejado de existir y con el tiempo se han prolongado y han ampliado su alcance.

2. La organización mundial del comercio –OMC-

Desde la creación del GATT se realizaron, ocho “rondas” o negociaciones, desarrollándose la última en Uruguay, en el año de 1986 y la misma finalizó hasta 1994. A pesar que el GATT había sido diseñado para la creación de acuerdos multilaterales, durante varias rondas de negociación en el marco de esta, particularmente en la Ronda de Tokio, los acuerdos bilaterales que se habían promovido entre algunos países, como Estados Unidos e inclusive países de Europa, causaron fragmentación entre los países miembros.

Países como Estados Unidos, Canadá y Japón, empujaron por avanzar en negociaciones comerciales en otro plano más favorable para las grandes economías del mundo. Desde esa perspectiva, las economías más fuertes del mundo estaban conscientes que el GATT era simplemente un acuerdo. Entonces, necesitaban de otra estrategia más fuerte que les permitiera avanzar en la lógica capitalista del mercado. Y esta estrategia fue, la Organización Mundial del Comercio –OMC-, la que nace de la última ronda de negociación celebrada en Uruguay.

Estos y otros factores persuadieron a los miembros del GATT, sobre todo, a los países económicamente más desarrollados a que debía hacerse un nuevo esfuerzo por reforzar y ampliar el sistema multilateral. Ese esfuerzo finaliza con la creación de la OMC.

Así, la OMC aparece en la palestra pública como respuesta a la imperiosa necesidad de los países más poderosos, económicamente hablando, de expandir aún más sus economías. Según Fritz y Fuchs (2003), lo trascendental con la OMC es que esta, fue más allá del comercio de bienes.

Trascendió este espectro y avanzó, en lo que se conoce hasta el día de hoy como el comercio de servicios, en la perspectiva de las inversiones y los derechos de propiedad intelectual los cuales fueron planteados a través de los TRIPS (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) o el Acuerdo de Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio –ADPIC-. Del cual, de este último, el estudio no se ocupará.

De esta manera, hay que reconocer que la filosofía básica de la OMC descansa en la doctrina del libre comercio. Sus principios más importantes, que devienen del GATT, son la no discriminación (trato nacional y nación más favorecida) y la prohibición de imponer restricciones cuantitativas al comercio.

De esta forma el acuerdo de la OMC profundiza la liberalización de la economía mundial. Aunque hay numerosas cláusulas de excepción -sobre todo aquellas que elaboraron para sí mismos los países ricos industrializados-, permanentemente se presiona para que haya el menor número posible de excepciones y para que éstas desaparezcan definitivamente después de un plazo de transición.

Lo importante a señalar en este análisis, es que la profundización continua y sistemática de la política de liberalización es inherente a los reglamentos de la OMC, del sistema comercial mundial. Las nuevas rondas de negociación entre los miembros de la OMC constituyen el mecanismo central de esta dinámica de liberalización. En la actualidad vuelven a realizarse en el marco de una ronda de comercio mundial es decir, en todo un paquete de negociaciones sobre distintos temas.

Entonces, en este avance y alcance que se logró con la OMC, se logra ir un paso más allá de lo que el GATT había permitido. Ya no sólo era el comercio de los productos o mercancías, sino que a partir del nacimiento de la OMC se trasciende, al comercio de servicios y otros temas, pero que para el caso de este estudio interesa tener como marco de referencia o conocimiento, el tema de servicios.

3. El acuerdo general del comercio de servicios –AGCS-

A este respecto, aparece en las discusiones de las rondas de negociaciones la liberalización de los servicios. Con ello, se devela lo que hoy en día se conoce como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios –AGCS- o GATS por sus siglas en inglés.

Este, a la fecha, vino a significar la liberalización progresiva de los servicios esenciales para las sociedades y que en esos momentos estaban en manos de la administración pública. Bajo este esquema, podría afirmarse que se planteaba con el AGCS la mayor apertura de los mercados, y que según sus promotores, mejoraría las posibilidades de los países en desarrollo, para mejorar los servicios a las poblaciones más afectadas en cuanto a acceso y calidad se refiere y más oportunidades comerciales para su crecimiento económico.

Dentro de la definición que se encuentra en el AGCS, sobre los servicios, se destaca que este ha de comprenderse como “...*todo servicio de cualquier sector, excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales;...*” es decir “...*todo servicio que no se suministre en condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios.*”³

En razón de lo anterior, se comprende que un servicio no estará dentro de la lógica de las fuerzas del mercado, si es prestado exclusivamente por entidades gubernamentales. Sin embargo, si este servicio es prestado por uno o varios proveedores, entonces sale de la categoría de prestación gubernamental.

En principio, podría parecer que esto formulado de esta manera, se tratase de una exención, pero en el acuerdo no se especifica con claridad a qué servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales se refiere. En vez de definirlos en términos de servicios públicos de interés general, el AGCS los define en virtud de las *condiciones de suministro en el mercado, es decir, como servicios no suministrados con criterios comerciales ni en competencia con otros proveedores de servicios*. Para el caso de este estudio, este planteamiento es preocupante dado que El Salvador tiene varios prestadores de servicios, como se verá más adelante.

Ello da lugar a que debido a la ausencia en el AGCS de una cláusula de exención expresa con respecto a los servicios públicos, ha motivado la crítica de que, cuando se han privatizado los servicios públicos, se entiende que el AGCS presiona para que los países liberalicen los mismos. Pero lo más grave, es que basta con que haya un proveedor privado de determinado servicio para que los servicios públicos y esenciales, entren en el ámbito de acción del AGCS. (3D -> Trade - Human Rights - Equitable Economy, 2006).

En base a este planteamiento, queda claro que el AGCS no deja determinado qué servicios entran o no en la prestación gubernamental. Pero además, en la práctica puede comprenderse que para que se dé un proceso de liberalización de servicios, esta será posible si se produce o ha producido un proceso de privatización de los servicios.

³ OMC (s.f.b). *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio*. Recuperado el 15 de noviembre de 2012, de http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf

En este marco, hay que comprender que tanto el Banco Mundial –BM- como el Fondo Monetario Internacional –FMI-, supeditan los préstamos al carácter de privatización de los servicios. En consecuencia a esto, el proceso de liberalización puede consolidarse luego mediante los compromisos asumidos ante la OMC de conformidad con el AGCS. (3D -> Trade - Human Rights - Equitable Economy, 2006).

Por otra parte, es adecuado destacar que en las definiciones que se hacen sobre servicios en el AGCS, se entenderá como suministro de un servicio, todo aquello que abarque la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio. Lo que de manera indiscutible profundiza aún más el planteamiento privatizador de los servicios.

El AGCS, al igual que el GATT mantiene la tónica de la liberalización. Pero este, también contiene las cláusulas relativas a los compromisos que se adquieren entre los países miembros. Y de igual forma destacan el trato de nación más favorecida y el trato nacional. Por supuesto que hay sus variantes entre ambos acuerdos, pero los principios son básicos.

Sobre ello, hay que decir que el AGCS⁴ en el artículo dos, referido al trato de nación más favorecida, contiene lo siguiente:

Con respecto a toda medida abarcada por el presente Acuerdo, cada Miembro otorgará inmediata e incondicionalmente a los servicios y a los proveedores de servicios de cualquier otro Miembro un trato no menos favorable que el que conceda a los servicios similares y a los proveedores de servicios similares de cualquier otro país.

En esta vía, el acuerdo plantea el trato de nación más favorecida, al igual que el GATT. Dentro de la variante de uno con respecto al otro, son las mercancías en contraposición a los servicios. Pero en esencia, la filosofía del principio es básicamente la misma.

Respecto al artículo de trato nacional, del artículo diecisiete, el acuerdo de servicios plantea de igual forma al GATT, un tratamiento similar o en igualdad de condiciones para los países miembros. El mismo acuerdo señala que se considerará como trato formalmente idéntico o formalmente diferente si este es menos favorable, si se modifican las condiciones de competencia en favor de los servicios o proveedores de servicios del miembro en comparación con los servicios similares o los proveedores de servicios similares de otro miembro.

4 OMC (s.f.c). *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. Recuperado el 20 de noviembre de 2012, de http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf

Fritz y Fuchs (2003) hacen una interpretación del artículo referido al trato nacional y señalan que:

El trato nacional (Art. XVII) exige tratar de igual forma a los proveedores de servicios nacionales y extranjeros con el objetivo de que las empresas compitan en las mismas condiciones. Este principio no distingue si se trata de una compañía pública sin fines de lucro o de una empresa privada que aspira a obtener los mayores beneficios posibles. Los principios del acceso al mercado y del trato nacional afectan de esta forma no solo la relación entre los proveedores de servicios nacionales y extranjeros, sino que apuntan a crear las mismas condiciones formales de competencia entre todas las empresas radicadas en un país. Ya no tienen ninguna relevancia su constitución legal (pública, privada, de bien común, etc), su tamaño, ni su perfil social y ecológico. (p. 9).

El planteamiento en mención, es relevante para los fines de este estudio en tanto que la cláusula de trato nacional pone en competencia similar a los proveedores de servicios tanto nacionales como del extranjero, lo que en realidad no repara en ninguna distinción sobre las diferencias o las asimetrías que podrían haber entre las empresas locales y extranjeras.

Desde este plano, los arreglos comerciales de la OMC pasaron a convertirse en acuerdos multilaterales, cuyo mecanismo de establecimiento se dan a partir del GATT. Además, con el nacimiento de la OMC, se logró crear procedimientos sobre la solución de diferencias o controversias entre los países.

A diferencia del GATT, la OMC pasó a convertirse en una especie de único contrato, donde todas las condiciones se aplican a todos sus miembros. Ha sido tal la relevancia de la OMC que Fritz y Fuchs (2003) señalan que:

Finalmente, con el establecimiento de un proceso de arbitraje en conflictos y un sistema de sanciones, la OMC fue dotada de instrumentos vinculantes de derecho internacional que no tiene ninguna otra organización excepto el Consejo de Seguridad de la ONU. Según el primer director general de la OMC, Renato Ruggiero, el proceso de arbitraje en conflictos es ‘el pilar fundamental del sistema comercial multilateral y el aporte más original de la OMC a la estabilidad de la economía mundial’. Las decisiones de las comisiones de arbitraje de la OMC otorgan a la parte que gane el juicio el derecho a exigir una indemnización o a aplicar medidas de represalia en forma de aranceles punitivos. (p. 5).

Para el caso referido a los servicios, el marco jurídico del AGCS⁵ en el artículo cinco plantea que:

Si con ocasión de la conclusión, ampliación o modificación significativa de cualquier acuerdo en el marco del párrafo 1 un Miembro se propone retirar o modificar un compromiso específico de manera incompatible con los términos y condiciones enunciados en su Lista, dará aviso de tal modificación o retiro con una antelación mínima de 90 días, y será aplicable el procedimiento enunciado en los párrafos 2, 3 y 4 del artículo XXI.

Relacionando el artículo anterior, y revisando el artículo veinte y uno, se puede observar que existe un compromiso por parte de los países de someterse al acuerdo y que a tenor de este, una vez que un servicio ha sido incluido en la lista de negociaciones, es difícil sacarlo de la lista, puesto que existe un procedimiento que según se observa es bastante complejo, dado que si no se llega a acuerdo entre los países involucrados o interesados sobre el servicio, se procede a un arbitraje.

No es el caso en este estudio profundizar sobre las interpretaciones jurídicas que puedan derivarse de estos artículos, pero desde una análisis social y político, que es el interés en el presente trabajo, corresponde observar y a partir de ello, analizar el hecho social que un país se encuentra sometido a unas reglas claras del juego, donde es muy complejo romper los acuerdos.

Por último, es importante destacar que el GATS o el AGCS, establece formas en que estos servicios pueden comercializarse, y de allí que existe preocupación sobre que el agua a granel pueda caber en esta forma de comercialización. Para Fritz y Fuchs (2003), la OMC distinguen en sus listas nacionales de compromisos específicos cuatro modalidades de suministros de servicios, a saber:

1. Servicios transfronterizos (por ejemplo bajar de Internet un video musical de pago de un proveedor extranjero; enviar o transportar mercaderías por servicio postal, correo privado o una empresa de transporte; la gestión de llamadas telefónicas internacionales a través de un 'call center'); 2. de consumo en el extranjero (como la asistencia a una universidad en el extranjero, las estancias en hoteles o comidas en restaurantes como turista o en viaje de negocios; el someterse a un tratamiento médico en el extranjero); 3. presencia comercial (todas las formas de inversión extranjera directa como la apertura de una filial en ultramar, la firma de un joint-venture o la adquisición de participaciones en una compañía extranjera); 4. movimiento temporal de personas físicas (por ejemplo trabajadores de multinacionales que son trasladados a distintas sedes de la empresa; o empresas que envían trabajadores al extranjero con salarios fuera de convenio). (p. 10).

5 OMC (s.f.d). *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*. Recuperado el 15 de noviembre de 2012, de http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf

Sobre la primera forma, del servicio transfronterizo es que existe preocupación, porque se plantea que a través de esta, el agua puede ser comercializada a granel, si no existen las restricciones necesarias en los países que firmen los acuerdos comerciales teniendo como referencia el AGCS. Por supuesto, que con la segunda forma, se da por hecho la facilidad de participación de la inversión extranjera directa para que participen en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento.

Teniendo como fondo, este marco conceptual, también es adecuado entender cómo se relaciona el servicio de agua con el AGCS. Para Agua Sustentable (2008), existen tres clasificaciones de servicios: la Lista de Clasificación Sectorial de los Servicios (W/120) -adoptada en el marco de las negociaciones del Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS) durante la Ronda Uruguay-; la Clasificación Central Provisional de Productos (CCP Provisional) de 1991; y la Clasificación Central de Productos (CCP) de 1997.

Según esta fuente, los servicios de agua potable y saneamiento están incluidos dentro de los servicios ambientales en el marco del AGCS. A continuación se presenta la cobertura de estos servicios en cada una de estas clasificaciones.

Desde esta perspectiva, los Acuerdos de Libre Comercio -ALC, los Tratados de Libres Comercio -TLC- o los Tratados Bilaterales de Inversiones -TBI- y los Acuerdos de Asociación -AdA- que se firman entre los países tienen como referencia, el AGCS. Acuerdo fundamental que es clave para los fines de este estudio.

Podría decirse que los acuerdos creados en el marco de la OMC, son la base o el cimiento del punto de partida para las negociaciones que se entablan a partir de los tratados comerciales bilaterales, regionales o multilaterales.

De esta manera, los países interesados en promover las inversiones y comercialización de servicios, buscan promover acuerdos bilaterales ya sea entre dos países o por bloques regionales de países. El intento del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas -ALCA- fue un claro ejemplo de bloques entre países. *“Como otra vía, impulsaron las negociaciones de tratados y acuerdos bilaterales y regionales para conseguir doblegar del todo y someter más fácilmente a sus intereses imperiales a los países o grupos de países bajo su dominación...”* (Red Colombiana de Acción Frente al Libre Comercio [RECALCA], 2008, p. 18).

Dado que ha sido difícil avanzar en el marco de las negociaciones multilaterales del comercio y la inversión en materia de las mercancías y servicios, lo cual supuestamente lo posibilita la OMC, entonces algunos de los países ricos, han promovido y en algunos casos condicionado relaciones comerciales, avanzando por la vía bilateral o multilateral pero como país o bloque de países.

Entonces, podría decirse que los tratados comerciales se han convertido en una herramienta eficaz para que estos países poderosos puedan conseguir, lo que no han conseguido a través de la OMC.

Para comprender la lógica que encierra un tratado de libre comercio, conviene detenerse en las experiencias de otros países. Se sabe que el objetivo principal de este tipo de tratados es liberalizar la totalidad de productos y servicios que se comercian entre las partes contratantes. Pero, para el caso de este estudio, es conveniente analizar la relación de estos con el agua, según el objeto del presente trabajo.

Agua Sustentable (2008, p.5) cita a Solón (2005) señalando que *“...en los tratados de libre comercio, el agua figura o es contemplada en varios formatos: a veces como bien o producto, a veces como servicio o como inversión. Por inversión se entiende también el conjunto de derechos asociados al uso del agua, por ejemplo, concesiones, licencias, autorizaciones, etc.”*

II. CONCEPCIÓN PRIVATIZADORA NACIONAL

En El Salvador, el agua se ha vuelto una problemática recurrente. Familias de diversas colonias, sobre todo, de las zonas populares demuestran su malestar por la mala atención y calidad de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento. En algunas zonas del país, el desabastecimiento es prolongado. Al respecto el servicio o suministro de agua *“...en la mayoría de localidades servidas por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) varía de 16 horas por día, en algunas zonas, a menos de cuatro horas diarias o incluso una vez cada cuatro días, en otras.”* (PNUD, 2006b, p. 12).

Aunado a esta realidad, muchas familias invierten horas para abastecerse del vital líquido, lo que afecta la satisfacción del cumplimiento de otros derechos de la persona. Todos los seres humanos tienen derecho a la educación, a la salud, a vivir una vida digna, entre otros, pero la inversión de tiempo que se hace por el abastecimiento de agua influye en el detrimento de estos derechos. Sobre esto se plantea que parte de *“...la inasistencia escolar, principalmente de las niñas rurales, es el tiempo que invierten para abastecerse de agua, debido a las grandes distancias de los hogares hasta las fuentes, tiempo que no pueden dedicar a sus estudios.”* (PNUD, 2006b, p. 18).

Además, la privatización del recurso hídrico ha sido una de las preocupaciones principales que muchas organizaciones sociales han tenido en la última década, producto de las condiciones que fueron creando los gobiernos del entonces partido Alianza Republicana Nacionalista –ARENA- que gobernó El Salvador por veinte años. Este partido, ha representado a gran parte de los sectores de derecha del país y por ende ha tenido una concepción de corte neoliberal en sus políticas.

Desde la década de los ochenta los organismos multilaterales y bilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, Fondo Monetario Internacional –FMI- y otras agencias de cooperación internacionales, comienzan a promover en la región, una óptica de eficiencia de los mercados en contraposición a un estado controlador, ineficaz e inoperante. Bajo esta lógica, queda en evidencia una perspectiva liberalizadora del mercado, en el marco de un proceso de globalización mundial del mercado.

Así, en la década de los noventa, comienzan a ponerse de moda, al menos en la región, conceptos como privatización, descentralización, desconcentración, entre otros, fundamentalmente para hacer referencia a una idea de volver las miradas hacia economías de mercado más eficientes. De esta forma, bajo el montaje y la supuesta necesidad imperiosa, se promueve y se desarrolla en la región, la modernización del estado. Al respecto, la óptica planteada es que, la inversión extranjera directa sería la que permitiría que la población pudiera contar con más acceso y calidad en la prestación de los servicios.

Por lo anterior, se profundizan en El Salvador en los noventa, las reformas al estado, que dentro de otras cosas, supuso la privatización de la telefonía y la distribución de la energía eléctrica. Desde ese andamiaje, se avanza en una lógica privatizadora del recurso hídrico, sino del todo, al menos en la distribución.

Para el caso, a inicios de los primeros años de la década del dos mil y en continuidad con los avances de la década anterior, se descentralizaron sistemas del servicio de agua potable que anteriormente pertenecían a la Administración Nacional de Agua y Alcantarillado –ANDA⁶. Así, se promovieron algunas modalidades de prestación como: administración directa por las municipalidades; sociedades de economía mixta (incluye participación pública – privada) y asociaciones sin fines de lucro.

En el 2007, se aprobó la Política Nacional de Descentralización, donde recoge en gran medida la participación de los actores privados. Y se conoció que el gobierno estaba tratando de mover la creación de una Ley General de Aguas y la Ley del Sub sector de Agua Potable y Saneamiento.

⁶ ANDA se crea en 1961 con carácter de Institución Autónoma de Servicio y tendría por objeto proveer y ayudar a proveer a los habitantes de la República de “Acueductos” y “Alcantarillados”, mediante la planificación, financiación, ejecución, operación, mantenimiento, administración, y explotación de las obras necesarias o convenientes.

Desde esa perspectiva, el estudio pretende contribuir a desenmascarar los avances que en materia de la privatización del recurso hídrico se haya realizado, particularmente del subsector del servicio de agua potable y saneamiento. Ello supone analizar las condiciones existentes en las que se ha caminado, tanto desde la perspectiva de las condiciones legales como institucionales.

De esta forma, habrá que encontrar respuesta a la pregunta de cuáles han sido los factores legales e institucionales que han impulsado un proceso de privatización en la prestación del servicio en de agua potable y saneamiento, en el marco de la modernización del Estado salvadoreño. Y cómo estas condiciones se ven facilitadas a través de la firma de los tratados de libre comercio.

1. La privatización y descentralización

Se puede encontrar una extensa variedad de trabajos que hablan sobre la privatización de los servicios públicos. Para el caso particular de este estudio, sólo interesa comprender qué significa este término, dado que este servirá de referencia cuando se hable de las amenazas de privatización en relación a las comunidades que se abastecen del vital líquido.

Según McDonald, Ruiters (2006), quienes citan a Ernest (1994), Schofield y Shaoul (1997), Bakker (2003) señalan que:

La Privatización como tal se refiere sólo al propietario y denomina la transformación de propiedad pública en propiedad privada (privatización del patrimonio). En un sentido más amplio significa también traspasar tareas o servicios públicos a empresas privadas, como por ejemplo la gerencia de una empresa, mientras que la infraestructura sigue siendo estatal, o la tercerización de determinados sectores de la empresa (privatización funcional). Cuando la función se traspasa enteramente al sector privado, es decir cuando también la autoridad pública traspasa su trabajo y responsabilidad, hablamos de privatización de funciones. (p.10).

Entonces, bajo este enfoque puede comprenderse que hay distintas formas de privatización. Una es que la infraestructura continua siendo estatal y por ende, la administración de un servicio lo puede realizar un privado. O bien, en el caso más extremo, pasar todo lo público o entregarlo, a un privado.

No se trata de ahondar en este estudio sobre el concepto de la privatización, pero en el caso de El Salvador, bajo el esquema de impulsar el proceso de la modernización del estado, y ya avanzado este proceso, como estrategia gubernamental ya no se continuó utilizando el concepto. Y este fue más bien sustituido por el de la descentralización.

Al respecto, varios sectores de la población interpretaban que descentralización era lo mismo que privatización. En realidad, son dos conceptos distintos, pero hay que observar que ambos no son excluyentes. Es decir, se puede descentralizar con la participación privada? O la privatización supone el que se dé un proceso de descentralización?

La definición anterior sobre privatización plantea en sí misma que se puede traspasar tareas a empresas privadas. Entonces, esta concepción, es casi cercana a la descentralización.

Rodríguez (2006), quien cita a Burki; Perry y Dillinger (1999), plantea que la descentralización es “...el traspaso de funciones desde un ente administrativo a otros entes administrativos menores (de elección popular, de preferencia), siempre que ello implique la transferencia efectiva de poderes decisorios ejercidos en nombre propio por la entidad a cuyo favor se hace la descentralización” (p. 46).

Sin embargo, vale la pena señalar que bajo las administraciones de los gobiernos de ARENA, en el país esta descentralización se realizó bajo la concepción de incluir la participación privada.

2. Comienzos del proceso de privatización

En El Salvador y similarmente en los demás países de la región centroamericana, la prestación del servicio de agua potable desde la década de los años cincuentas tuvo un énfasis público. Este era prestado en términos generales, por las municipalidades así como por pequeños sistemas comunitarios artesanales con que la población de comunidades trataba de abastecerse. (Centro para la Defensa del Consumidor [CDC], 2005).

Este enfoque público ganó mayor consistencia cuando en la década de los años setentas, a partir del empuje que dio Estados Unidos a través del programa Alianza para El Progreso, se impulsó un nuevo modelo de prestación del servicio centralizado. Sobre esto, de acuerdo a una investigación realizada por el CDC (2005), nacen las instancias públicas prestadoras del servicio de agua potable y saneamiento en cada uno de los países de la región.

En El Salvador, la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados –ANDA-; la Secretaría Nacional de Acueductos y Alcantarillados – SANAA-, en Honduras; el Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado –INAA-, en Nicaragua conocida actualmente como Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados –ENACAL-; Acueductos y Alcantarillados –AA-, en Costa Rica; y el Instituto de Agua y Alcantarillado Nacional –IDAAN-, en Panamá.

De acuerdo al CDC (2008), ese modelo centralista con el paso del tiempo será sustituido. El proceso de modernización del estado salvadoreño, desecha la idea de un gobierno controlador y para superarlo se necesita de mayor competitividad mediante la participación privada.

Así, empieza a configurarse un mapa privatizador de los servicios. La privatización en El Salvador fue impulsada a partir de 1989, presentándose como condición necesaria la liberalización del sistema financiero. Esta privatización se justificó en los supuestos de mayor eficiencia y rentabilidad del sector privado versus el sector público, como requerimiento para dinamizar y modernizar el sector financiero.

A partir de 1991 podría decirse que el país, profundiza la visión modernizadora del Estado, donde supone entre otras cosas, el poder realizar reformas que dinamicen a las entidades del Estado, pero también buscar insertarse a una lógica dinamizadora de la economía, donde fundamentalmente primaría una concepción mercantilista o lo que algunos han dado por llamar, el modelo neoliberal.

La reforma o modernización del Estado, contemplaba no sólo una lógica económica, sino que también suponía ajustes en aspectos políticos y sociales. Va primando la concepción de un Estado interventor, por la idea de un estado supervisor. El nuevo paradigma no fue ninguna inventiva del gobierno salvadoreño, respondió a la dinámica impuesta de los organismos financieros, quienes a través de los préstamos condicionaron el enfoque de los programas de ajustes estructurales –PAE-.

Visto así el planteamiento, se perseguía entre otras cosas, que el sector público fuera más dinámico con un aparato administrativo menos costoso y más eficiente. Para conseguir esto, la fórmula estatal ya había sido probada y ella no solucionaba el creciente gasto público e inerte aparato estatal.

Dentro de los objetivos, se planteó la necesidad de modernizar la prestación de los servicios públicos con una perspectiva de atender más una demanda creciente, contra una oferta muy contraída.

Desde la administración de Alfredo Cristiani que comprendió de 1989-1994, como la de Armando Calderón Sol, de 1994-1999, ambas se propusieron reducir el tamaño del estado con la supuesta finalidad de prestar mejores servicios y ser por ende más competitivos.

Por ello, El Salvador se enlista al concierto de las grandes ligas del comercio, siendo miembro en 1993 del GATT e incorporándose a la OMC en 1995.

Al servicio financiero salvadoreño, ya privatizado, le continuó el sector eléctrico y telefónico. De tal forma que podría decirse que el proceso de privatización en El Salvador se inscribió como parte del conjunto de medidas comprendidas en los PAE, que buscaban la liberalización de la economía y la redefinición del papel del estado mediante un enfoque privatizador. Pero, el agua también, fue uno de los recursos que entró a jugar en esta escalada privatizadora.

En esa vía, la información recolectada en el estudio, permitió encontrar que a inicios de 1995 el gobierno salvadoreño, nombró un Comisionado Presidencial para la Modernización del Sector Público, quien estaría a cargo de coordinar el Programa de Modernización del Sector Público –PMSP-. Y para 1996, se nombró a una Comisión Presidencial para la Modernización de los Servicios Públicos –CPMSP-, la cual fue compuesta por ministros y el propio comisionado presidencial.

De esta forma, las intenciones de avanzar en el derrotero privatizador, estuvieron presentes bajo la concepción modernizadora del Estado. En El Salvador a través de la modernización del Estado se sentaron las bases para que se caminara hacia la privatización. En 1995, se creó la Comisión Coordinadora para la Reforma Sectorial de los Recursos Hídricos –COSERHI- y se estableció la Unidad Coordinadora de la Modernización –UCM- para asistir técnicamente el proceso.

Según algunos contenidos analizados en el decreto No. 144 del Reglamento de la Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, planteaban que la COSERHI debía dentro de sus atribuciones, redactar un Proyecto de Ley General de Aguas y presentarlo al Consejo de Ministros para su aprobación y trámite de promulgación correspondiente; asesorar a las Agencias Ejecutoras Especializadas, en materia de aguas e infraestructura hídrica; y las demás que le señalara el Ministro de Planificación por disposición propia o por recomendación del Consejo de Ministros.⁷

Por lo anterior, el análisis muestra que empiezan a impulsarse las condiciones que dan origen a un proceso de privatización del agua en el país, dado que la COSERHI pasaba a constituirse en un referente fundamental para el gobierno en materia del recurso hídrico.

Además, la investigación permitió encontrar que en 1998, la COSERHI presentó al BID, un proyecto denominado “Programa de Marco Regulatorio y Reforma Empresarial en el Subsector de Agua Potable y Saneamiento” con referencia ES-0068, el cual será comentado más adelante. El mismo tenía como objetivo apoyar el establecimiento

⁷ Corte Suprema de Justicia –CSJ- (1995, agosto). *Reglamento de la Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos*. Recuperado el 19 de noviembre de 2012, de <http://vmvdu.mop.gob.sv/website/documentos/Nacional/Textos/Leyes/Reglamento%20de%20la%20Ley%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20Integrada%20de%20los%20Recursos%20H%C3%ADdricos.pdf>

de un marco regulatorio en el país para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, y la formulación de actividades prioritarias para apoyar la reforma empresarial y promover la participación del sector privado.

3. El préstamo del BID

La investigación permitió encontrar que a mediados de 1998, el BID aprobó un préstamo para la reforma sectorial por un monto total de \$60 millones que incluía un préstamo de \$43,7 millones específicamente, para los servicios de agua potable y saneamiento.

Según se desprende del análisis del contenido de este documento, la modernización del estado sobre el enfoque del recurso hídrico, abrazaba como parte de su estrategia, la descentralización del servicio de agua potable y saneamiento, como forma del inicio del proceso privatizador. Y categóricamente puede señalarse que la concepción descentralizadora del servicio de agua potable y saneamiento, era en esencia privatizadora, tal y como se analizará más adelante.

Así, en esta parte del análisis se mostrarán los avances que en materia del proceso de privatización del servicio de agua potable se impulsó en el país. No obstante, hay que reconocer que aunque no se logró concretar todo lo que querían los gobiernos de ARENA, sin embargo en lo que respecta a la descentralización de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento, en efecto se concluye que se impulsó un proceso privatizador y que se sentaron muchas de las bases para facilitar la profundización de este modelo.

El documento del préstamo “*Programa de Marco Regulatorio y Reforma Empresarial en el Sub Sector de Agua Potable y Saneamiento*” (1998), muestra que:

La ley propuesta es una ley marco y moderna que permite a la ARESA asumir funciones para: (i) establecer reglas de juego claras y transparentes para prestadores de servicios y usuarios; (ii) allanar el camino para la descentralización y participación ordenada del sector privado; (iii) promover la competencia comparativa y eficiencia entre operadores de servicio, (iii) proteger derechos de los consumidores ante abusos monopólicos y mala calidad de servicios; (iv) definir un régimen tarifario con principios de eficiencia económica y financiera, y transparencia en cuanto a la inclusión de subsidios, (v) administrar el decreto tarifario; (vi) aprobar las tarifas presentadas por los operadores en base a las reglas y metodología establecidas por éste; (vii) proponer y emitir nuevos decretos tarifarios para la consideración del Gobierno; y (viii) regular los contratos de prestación de servicio según se define en la ley. (p.2).

Uno de los aspectos que la cita anterior resalta es que en principio el gobierno de El Salvador dentro de los compromisos adquiridos en el proyecto de este préstamo, establecería un marco legal, que se traduciría en la creación de una ley general y una del subsector de agua potable y saneamiento.

Así, las leyes crearían la institucionalidad. Al respecto, el documento en mención señala que esta institucionalidad se expresaría en el nacimiento de la Agencia de Regulación de los Servicios de Agua y Alcantarillado –ARESA- o dicho de otra forma, en el nacimiento de un ente regulador, el que sería el encargado de establecer las reglas claras para los diferentes prestadores del servicio de agua que nacieran y así, allanar el camino para la descentralización y participación ordenada del sector privado.

El documento en mención, parte del reconocimiento que la ANDA como institución autónoma de servicio público, es la única institución autorizada en el país para regular, normar, planificar, definir tarifas y prestar los servicios de agua potable y alcantarillado. Pero, señala que ese modelo de gestión de empresa centralizada pública, ha estado plagada de problemas debido en parte a atribuciones conflictivas y contradictorias de fomento, operación, regulación y alta injerencia política.

Así, la estrategia permitiría que se pudiera visualizar la transformación de un esquema altamente centralizado en la ANDA, hacia uno que daría lugar a la coexistencia de diversas unidades empresariales de gestión privada, pública ó mixta, todas actuando bajo reglas del juego que emanaran del ente regulador.

En concordancia, el documento *“Programa de Marco Regulatorio y Reforma Empresarial en el Sub Sector de Agua Potable y Saneamiento”* (1998) afirma que:

...existe un tamaño mínimo de mercado comercialmente viable para desarrollar esquemas de participación del sector privado (PSP), en el Plan de Reforma Empresarial se buscará un balance entre un esquema en base a la participación de empresas privadas en sistemas principales (que posean un tamaño viable comercial) y un esquema de desconcentración de los sistemas aislados (que pueden no ser atractivos para las empresas privadas, a menos que se logre integrarlos a otros mercados). En consecuencia de este lineamiento general, se podrán lograr formas de descentralización que optimicen áreas territoriales desde el punto de vista empresarial y, asimismo no resulten sistemas “residuales” sin otra opción que ser manejados en forma subsidiada indefinidamente. (p.2).

Es decir, se trataba de hacer atractiva, según el documento, aquellas áreas territoriales donde pudiera estar interesada la empresa privada para que realizara su inversión. Ciertamente, que no serían atractivos todos aquellos sistemas donde los núcleos poblacionales fueran distantes, menos poblados, o que representasen grandes inversiones y que claro está, que representasen dificultades para lograr la recuperación económica.

En concordancia, se enfatiza como resultados a cumplir en el marco del proyecto del préstamo, que ANDA estaría operando los sistemas que no se lograsen descentralizar, o que no estuvieran bajo la gestión de la participación del sector privado, en forma desconcentrada. Además, se preveía que el tamaño de ANDA en términos de conexiones atendidas a nivel nacional se tendría que reducir en más del 50%. Y que más del 50% de los sistemas rurales de agua potable y saneamiento atendidos por ANDA, pasarían a ser manejados por la comunidades. (*Programa de Marco Regulatorio y Reforma Empresarial en el Sub Sector de Agua Potable y Saneamiento*, 1998).

Entonces, el documento sobre este préstamo deja en evidencia que los gobiernos de ARENA que estaban en ese entonces, caminaron en una lógica privatizadora. Y esa queda expresada en el proyecto del préstamo, mediante el proceso que querían impulsar.

En definitiva, sobre lo analizado del documento del préstamo, este permite llegar a una primera conclusión, y es que en efecto toda la lógica con la que estaba formulada la ejecución de la solicitud financiera al BID, demuestra que en efecto, se buscaba la participación de la empresa privada en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento y la forma para hacerlo, sería a través de la descentralización del servicio de agua potable y saneamiento. Por tanto, todo lo que se creara, gravitaría alrededor de esta concepción estratégica.

Esta conclusión logra mayor sustento, en tanto el análisis realizado a partir de lo que se investigó con respecto al marco legal e institucional que empujaron los gobiernos de ARENA, es una muestra de lo que se ha afirmado anteriormente.

4. La descentralización

En El Salvador, el enfoque descentralizador podría dividirse en dos momentos. El primero referido a los inicios y por ende, puesta en práctica del enfoque. Y el segundo, que es cuando se afianza el modelo, mediante la creación de la Política Nacional de Descentralización. Sin embargo, ambos momentos constituyen siempre una prueba que en el país se avanzó en la profundización de un modelo privatizador.

El modelo en tanto que modelo, no estaba construido desde su inicio. Como lo demuestra el CDC (2005) cuando afirma que:

Originalmente no existía un diseño metodológico para la descentralización, esto a pesar de que el préstamo BID incluyó el intercambio de experiencias con Honduras, Chile, Colombia y otros países; en la práctica, estos intercambios aportaron poco en la construcción de la metodología, la cual se fue elaborando en el camino con el apoyo de Research Triangle Institute -RTI- y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-, las municipalidades involucradas y aportes de los usuarios a través de asambleas generales y discusión con líderes y lideresas de los centros urbanos. (p. 13).

Sin embargo, se plantearon empujar el proceso de descentralización, independientemente de la claridad metodológica, si se tenía o no ese no era el problema. La fueron realizando a partir de lo que la práctica iba dando.

Uno de los aspectos en el que comenzaron a trabajar, fue en la concepción teórica de la descentralización. Al respecto, el gobierno siendo coherente con el espíritu del préstamo presentado al BID, tenía claro que dicha prestación del servicio debía basarse en tres elementos fundamentales. La posible concesión de los sistemas grandes o grupos de sistemas a empresas operadoras privadas; la desconcentración de la ANDA y la descentralización de sistemas municipales pequeños que eran operados en ese entonces, por la ANDA, a empresas municipales, intermunicipales regionales, públicas, privadas o mixtas. (*Programa de Marco Regulatorio y Reforma Empresarial en el Sub Sector de Agua Potable y Saneamiento, 1998*).

Dentro de la concepción teórica y por qué no decirlo, práctica de la descentralización, formularon su propia conceptualización. De acuerdo a la ANDA (2000) esta concebía la descentralización como:

...la transferencia de la administración y operación de un sistema de agua potable o grupo de sistemas municipales pequeños a una empresa independiente del derecho privado, formada por el municipio o asociación de los municipios usuarios del sistema preferiblemente con la participación del sector privado, con o sin fines de lucro. (p.2).

A partir de lo anterior, analizaron el marco jurídico existente en el país, y sobre la base de estos, impulsaron la figura de la descentralización con los soportes que tanto la Ley de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, el Código Municipal, Ley sobre Constitución de Sociedades por Acciones de Economía Mixta y el Código de Comercio les permitieron.

El enfoque descentralizador partió inicialmente de la base, de separar los sistemas principales de abastecimiento de agua, con respecto a aquellos que no serían relevantes para la inversión privada. De hecho, tal planteamiento era coherente con los compromisos adquiridos en el enfoque del préstamo.

Así, la ANDA a través de la Unidad de Descentralización se planteó tres grandes programas de acción, para empujar la descentralización del servicio de agua potable. El primero fue el de la preparación para la transferencia de sistemas, el cual se dividía en seis fases. El segundo programa fue el de asistencia técnica a sistemas descentralizados y el tercero, el programa de regulación. (ANDA, 2000).

Para el caso de este estudio, se explicará brevemente el primero, dado que se quiere evidenciar para los intereses particulares de este, que en efecto, los gobiernos de turno empujaron el modelo descentralizador, como una forma de avanzar en la privatización de la prestación del servicio de agua potable y saneamiento.

Promoción y diagnóstico del sistema	Constitución de empresa y convenio	Instalación de nueva empresa	Capacitación intensiva	Asistencia técnica	Monitoreo y control de gestión
-------------------------------------	------------------------------------	------------------------------	------------------------	--------------------	--------------------------------

Respecto al primer programa, como se ha señalado, se plantearon seis fases. La primera referida a la selección de quienes participarían en el proceso y que consistía en que deberían cumplirse algunos criterios. Dentro de estos destacaron el político, donde se señalaba que los gobiernos municipales debían tener en principio, voluntad política y disposición para administrar los servicios.

Y que además, existiera diversidad política partidaria entre los participantes: que tanto los gobiernos municipales como los líderes y usuarios participantes fueran de diferentes pensamientos político-partidarios. (ANDA, 2000).

De acuerdo al CDC (2005), el segundo criterio planteado fue socioeconómico. Este señalaba que existiera representatividad y respaldo comunitario al proceso; medir el nivel de insatisfacción con el servicio prestado por ANDA y que no hay que negar, usualmente estaba muy desprestigiada por su gestión ineficiente; disposición para administrar los servicios y el número de población y desarrollo del municipio.

En el tercer criterio se consideraron aspectos técnicos y señalaba que los sistemas de agua potable a descentralizarse, debían contar con una infraestructura hidráulica aceptable; complejidad operativa de los sistemas: nivel de cobertura; capacidad de producción y capacidad administrativa e institucional de las municipalidades para la administración de servicios a nivel local.

Además, se utilizaron criterios legales, fundamentalmente enfocados a que la administración se delegaría en función del marco legal vigente y que el operador debería constituirse con personería jurídica. Respecto a los criterios geográficos y ambientales, se señaló priorizar agrupamientos de sistemas y empujar el manejo de microcuencas. Respecto al criterio administrativo se enfatizó que transitoriamente el regulador y el titular del servicio continuaría siendo ANDA y que introducirían un nuevo marco normativo. (ANDA, 2000).

Y, el último criterio, fue el financiero, donde se planteó que las tarifas serían cobradas en función del marco vigente y que las inversiones en infraestructura serían pactadas.

La segunda fase comprendía la constitución de la empresa y negociación del convenio. En la misma, se definía el modelo de gestión o el tipo o modelo de sistema que se implementaría. A este respecto, en un primer momento se planteó el de sociedad de economía mixta es decir, participación de privados locales en combinación con gobiernos locales y usuarios. Posteriormente se plantearon el de la gestión de los gobiernos locales o municipales y el comunitario. Además, se planteó que fueran los actores locales los responsables de seleccionar el modelo de administración.

Sobre este último señalamiento, aunque no es objeto en este estudio demostrar la eficacia o no, de la forma en que descentralizaron los sistemas, sin embargo es adecuado rescatar en este análisis que en un estudio realizado por el CDC (2008b) se determinó la poca transparencia de empujar participativamente el modelo de gestión que debían de elegir los usuarios:

...en Santa Elena, desde que inició la descentralización, la investigación devela que este proceso no fue transparente ni participativo, llegándose al extremo de que las autoridades de ANDA impusieron su decisión de incorporarlo a la empresa EMAO, independientemente de la voluntad de las personas usuarias y actores involucrados. (p. 50).

La tercera fase correspondía a la instalación de la nueva empresa. Aquí se definían los aspectos de alquiler de local, adquisición de equipamiento y mobiliario. Y dependiendo de qué tan grande era el sistema en cuanto al número de familias a ser atendidas y su complejidad, se analizaba el aportar un subsidio inicial para el costo de la facturación eléctrica.

La cuarta fase estaba referida al de la capacitación intensiva, la cual suponía que previamente a la operación del sistema, durante y después se pudiera capacitar al personal que administrara la empresa, en temas tales como: organización y administración, comercialización, administración financiera, operación y mantenimiento

de sistemas, manejo del recurso hídrico y protección de fuentes así como, educación sanitaria y uso racional del agua.

La quinta fase estaba referida a la formulación de planes directores, planes de control, detección de fugas, planes de regularización y optimización del recurso energético. Y la última fase era la de monitoreo y control de gestión, la cual facultaba a la ANDA para que realizara monitoreo y evaluaciones sobre los indicadores de gestión acordados en el convenio.

Hasta aquí, podría decirse que se contaron con todos los elementos teóricos que permitieron empujar la descentralización. En ese sentido, los siguientes pasos que dieron fue la propia implementación de la misma.

En el estudio realizado por el CDC en el 2005, se observa que el plan piloto inicial incluyó a 20 municipios, donde se aplicaron cinco modalidades, la de empresa municipal descentralizada con participación de los usuarios, la participación municipal, asociación sin fines de lucro, asociaciones de municipios y los de economía mixta. Esta última, permitía la participación privada.

El enfoque se profundizó aún más a partir de los terremotos acaecidos en el país, en el año 2001, donde se amplió aún más el número de municipios a descentralizar. De tal forma que para ese mismo año, el gobierno estaba proponiendo la descentralización en un total de sesenta y dos municipios, dentro de los cuales la población era menor a veinte y cinco mil personas. (CDC, 2003).

Ahora bien, sobre las modalidades de la prestación del servicio, el caso más emblemático hasta donde se caminó en el enfoque privatizador, fue el de la sociedad de economía mixta. Los otros cuatro modelos de una u otra forma respondían a la coherencia con que la ANDA dejaría de atender a los sistemas pequeños y transferirles las responsabilidades a estos. Pero el caso de la experiencia piloto de TETRALOGIA, en esencia permitía la participación del sector privado local, si no totalmente, al menos en parte.

Así, sobre el modelo de economía mixta, podría afirmarse que en efecto este sería el modelo prueba para conocer la experiencia de la participación de la empresa privada, en algunas localidades. Sin embargo, no hay que perder la perspectiva que la información analizada en el préstamo del BID, arrojó que la participación de la empresa privada debía centrarse en aquellas zonas del país que en realidad serían rentable para la inversión privada y no tanto en aquellos municipios que no eran rentable.

Sin embargo, se impulsó TETRALOGIA, como Sociedad de Economía Mixta de Capital Variable -TETRALOGIA SEM de C.V.-, a la fecha está conformada por seis municipios: Berlín, San Agustín, San Francisco Javier, Tecapán, Santiago de María y Alegría todos pertenecientes al departamento de Usulután. Y lleva el nombre de tetralogía, porque cuenta con cuatro plantas de bombeo (Santa Anita, Esmeralda, Piedrona y Palmera) y son las que impulsan el agua y la suministran a los municipios que forman parte del sistema. (Goitia, 2002).

Lo importante de este caso, es que al momento de constituirse en 1997, lo hizo con una lógica de creación de modelo mixto de participación pública-privada. Esto implicaba que tanto accionistas y directivos provienen del sector privado y del sector público local se volvían accionistas de la empresa. Entonces, esta experiencia piloto representó de forma emblemática, la participación privada como un modelo a impulsarse en El Salvador.

Además a esta experiencia, se sumó la del municipio de San José Villanueva en el departamento de la Libertad, conocida como Villanueva SEM de C.V.

Entonces, ambas experiencias de lo analizado, demuestran que en efecto se impulsó un proceso de privatización en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento. Si bien es cierto que las fuentes de agua así como la infraestructura a la fecha no se han privatizado, sin embargo la participación del sector privado en la distribución del servicio de agua potable, es la clara muestra que el gobierno de ARENA de turno en esos años, empujó el modelo privatizador.

III. EL DERECHO HUMANO AL AGUA

En el plano mundial, hay quienes consideran el recurso hídrico como una mercancía. En contraposición a este planteamiento aparece los que defienden que el agua es un derecho de y para la humanidad, en cuanto es en sí misma dadora de vida.

Razones de concebir el recurso hídrico desde un enfoque económico no han faltado. Una de ellas es la falta de disponibilidad del recurso.

No obstante, el agua en tanto recurso está más disponible en unas zonas que en otras, y en ese sentido, se vuelve inequitativa en su distribución. No sólo en un sentido socio político, sino también en la diferencia que la propia naturaleza ha impuesto en las regiones que hoy en día se conocen en el mundo. No es lo mismo, la disponibilidad del continente americano, que en países de algunas zonas del Medio Oriente. De hecho esto mismo puedo observarse entre países de América Latina. (ONU, 2006a).

A partir de esta realidad, es relativamente fácil comprender que el agua en tanto recurso, constituye intereses. Este preciado líquido se ha convertido en nuestro siglo, en uno de los recursos naturales más deseados, pero también codiciado. Desde que la demanda del agua ha ido incrementándose en el ámbito mundial, cada vez más son las empresas transnacionales las que muestran un particular interés de expandir sus tentáculos, para explotar este recurso en pro de llevar agua a aquellos sectores de la población que todavía no acceden al mismo.

En apariencia se muestra un interés por contribuir al problema de acceso y calidad en el que se ven inmerso millones de personas, pero es simplemente eso, una apariencia. La realidad que subyace es el gran interés de hacer negocio con el agua.

No hay que negar que la disponibilidad del agua para muchos seres humanos en varias partes del mundo se ha convertido en una realidad dramática. Se calcula, que en el planeta 1,100 millones de habitantes, de países en desarrollo carecen de un acceso adecuado al agua. (ONU, 2006a)

De esta forma, el recurso hídrico ante una problemática de acceso, cada vez más va ganando una visión de cuidar el recurso, pero desde una perspectiva económica. Y las transnacionales han aprovechado este planteamiento.

En la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente –CIAMA– celebrada en Dublín - Irlanda, en enero de 1992 se reunieron representantes de gobiernos, entre otros, quienes plantearon en el cuarto principio que: *“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.”*

Si bien es cierto que la Declaración de Dublín reconoce el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible, también es cierto que insiste en que la falta de valor económico del agua ha conducido al derroche y a la utilización de este recurso con efectos perjudiciales para el medio ambiente, por lo que justifica la gestión del agua desde una condición de bien económico.

Posteriormente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo -CNUMAD-, también conocida como la ‘Cumbre para la Tierra’, que tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, se reconoció en el programa denominado Agenda 21 y más específicamente en el capítulo 18 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.”⁸*

De allí en adelante, en todos los foros mundiales del agua, el planteamiento del valor económico es más que recurrente.

Sin embargo, pese a este planteamiento, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, reconoció en la Observación General No. 15 que *“El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico.”* (p.5).

Por ello, representantes de organizaciones sociales alrededor del mundo, se oponen rotundamente al planteamiento de valorar el agua desde una perspectiva económica dado que afecta la accesibilidad del agua para aquella población que no cuenta con los recursos necesarios y suficientes para abastecerse del recurso. Y pregonan el planteamiento de la Observación General No. 15.

Este derecho humano al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, plantea en la Observación General No. 15 que independientemente de las distintas condiciones que puedan existir, no puede ni debe obviar algunos factores que deben estar presentes en cualquier circunstancia y estas son:

a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico. c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas: Accesibilidad física. Accesibilidad económica. No discriminación. Acceso a la información. (pp. 5-6).

De acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la accesibilidad física se refiere a que el suministro de agua debe ser suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas.

⁸ UNESCO.ORG (s.f.). *Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos*. Recuperado el 24 de abril de 2010, de http://www.unesco.org/water/wwap/facts_figures/valorar_agua.shtml

En cuanto a la perspectiva económica, señala que el agua debe estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto. Y que esta agua debe ser proporcionada sin discriminación y además, todos tienen el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

IV. LOS BIENES COMUNES

1. ¿Qué son los bienes comunes?

El concepto de bienes comunes es tan antiguo como la misma humanidad, iniciando en la prehistoria con las primeras formas de organización social nómadas basada en la recolección y la caza para su supervivencia, en las cuales por su naturaleza era casi imposible la acumulación de bienes o posesiones por parte de un individuo, puesto que los bienes en general y en especial los alimentos pertenecían a la tribu, y debían repartirse de forma más o menos igualitaria entre todos los miembros.

Es indiscutible la existencia de un jefe o líder de la tribu, sin embargo su poder estaba supeditado a sus habilidades para proteger a la tribu frente a las amenazas del ambiente y garantizar su seguridad alimentaria como el mejor cazador.

Una concepción tan antigua, es reflejada por Mendoza, Miriam (2007), cuando cita al emperador Justiniano, que gobernó Bizancio del año 521 al 563 de nuestra era, y que asentó en el llamado Código Justiniano (del año 535, una de las más importantes recopilaciones sobre leyes en el mundo occidental) que por ley de la naturaleza “estas cosas son comunes a la humanidad: el aire, el agua corriente, el mar y, por tanto, la orilla del mar.”

Mendoza, Miriam (2007) dice que “La manera más útil de entender los comunes, propone el Tomales Bay Institute, es pensarlos como la suma de todo lo que heredamos en conjunto y debemos transferir, sin merma, a nuestros herederos.”

Según Helfrich, Silke (2008), los bienes comunes son las redes de la vida que nos sustentan. Son el aire, el agua, las semillas, el espacio sideral, la diversidad de culturas y el genoma humano. Son una red tejida para gestar los procesos productivos, reproductivos y creativos. Son o nos proporcionan los medios para alimentarnos, comunicarnos, educarnos y transportarnos; hasta absorben los desechos de nuestro consumo.

Ossorio, Manuel (s.f) en la esfera jurídica y patrimonial pública define el término bien común como:

“Aquel que es usado por todos, pero cuya propiedad no pertenece a nadie en forma privada, y cita como ejemplos típicos de esta clase de bienes la luz solar, el aire, la lluvia, el mar. Mientras que en el ámbito de los bienes de dominio privado, el bien común es aquel que se mantiene en proindivisión entre los miembros de un colectivo de personas. (p.83).”

En este contexto pueden entenderse como bienes comunes, todos aquellos elementos de la naturaleza indispensables para la vida, como el agua, la energía, la atmósfera o el sol, así como aquel patrimonio que es el resultado del esfuerzo acumulado de la humanidad desde sus inicios, como el conocimiento, la sociedad, o la cultura.

En consecuencia, el nuevo impulso y debate de la teoría de los bienes comunes, es la respuesta al peligro que representan las políticas privatizadoras y la mercantilización de los bienes necesarios para la vida, como el agua, y que se representa en las luchas de las comunidades en la defensa de aquello que sienten suyo y les pertenece por derecho propio.

2. Marco jurídico salvadoreño, relativo a los bienes comunes

Como fue señalado en el número anterior, el concepto de los bienes comunes desde la antigüedad se ha intentado trasladar desde el aspecto moral con el que fue concebido, al aspecto formal, con el objetivo de protegerlo y garantizar su defensa y perpetuidad.

El Salvador, al respecto, ha incorporado los principios de los bienes comunes en sus dos principales fuentes formales del derecho: la Constitución de la República y el Código Civil.

2.1. Derechos fundamentales sobre bienes comunes. Análisis de la protección de los derechos comunes en la Constitución.

El artículo 1 de la Constitución establece que *El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.*

Mendoza, R (2004) comenta citando a Recaséns Siches quien dice que bien común o bienestar general consiste en “la mayor cantidad posible de bienestar para el mayor número posible de individuos”.

Así se entiende que el constituyente estimó en la medida de lo posible, considerar el uso de los recursos de la república en beneficio del mayor número de sus habitantes en su carácter colectivo o comunitario y no así en su carácter individual.

No obstante, la misma Constitución en su artículo 2 reconoce y establece que la vida, a la integridad física y moral, la libertad, la seguridad, el trabajo, la propiedad y posesión, y la conservación y defensa de los mismos son derechos fundamentales de todos los habitantes en su carácter individual. Mendoza, R (2004) aclara que la Sala de lo Constitucional ha determinado que el derecho de propiedad “...*cuya génesis se encuentra en el artículo 2 de la Constitución, debe entenderse como la plena potestad sobre un bien, que a la vez contiene la plena potestad de ocuparlo, servirse de él de cuantas maneras sea posible, y la de aprovechar sus productos y acrecimientos, así como la de modificarlo y dividirlo. El derecho de propiedad pues se concibe como un derecho real -naturaleza jurídica- y en absoluto en cuanto a su oponibilidad frente a terceros, limitando únicamente por el objeto natural al cual se debe: La función social*” (P. 13).

La Constitución reconoce de forma expresa que algunos bienes tanto materiales como incorpóreos pertenecen a cada individuo desde el momento de su concepción, y por lo tanto bienes comunes o comunitarios:

La educación y la cultura

El artículo 53 establece a la educación y a la cultura como un derechos inherentes a la persona humana; en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión, así como propiciar la investigación y el quehacer científico.

La salud pública y la asistencia social

En el artículo 65 de la Constitución se establece que la salud de los habitantes de la República constituye un bien público, y que el Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento.

El orden económico y uso de los recursos nacionales

Los artículos 101 y 102 de la Constitución establecen que *el orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano. Asimismo, se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social.* Para la consecución de estos objetivos, la constitución considera para ello, que el Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará

los diversos sectores de la producción y **defenderá el interés de los consumidores**, y contempla que *el Estado fomentará y protegerá la iniciativa privada dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de ésta al mayor número de habitantes del país.*

Muchos interpretan que en estas disposiciones, la Constitución prevé que el desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los bienes comunes es una tarea exclusiva de la empresa privada y de ahí que durante los años posteriores al conflicto armado, muchos de los bienes comunes bajo la administración del estado fueran privatizados, tales como las telecomunicaciones, la banca, la administración de los fondos de pensiones, la distribución y parte de la producción de energía eléctrica. Incluso en algún momento se intentaron privatizar bienes comunes tan esenciales como la salud y el acceso al agua potable, lo cual activo el sentir de la comunidad y lo cual se manifestó en las luchas sociales en contra de estos procesos que buscaban la mercantilización de aquellos recursos.

Por el contrario, estas disposiciones constitucionales en su sentido más estricto y literal, no indican que la empresa privada sea la única vía para el desarrollo económico y social y la generación de riqueza nacional, sino más bien que el estado es el responsable del incremento en la producción, productividad y la racional utilización de los recursos y en consecuencia de la generación de la riqueza nacional, no obstante, deberá permitir y fomentar las iniciativas de los individuos en el aprovechamiento de aquellos recursos, para acrecentar la riqueza, con la única limitante de que estas iniciativas no se opongan al interés de la sociedad en su conjunto. Todo esto con el fin de *asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano.*

La Constitución, además, profundiza en los límites en el uso de los bienes comunes al detallar condiciones especiales para su uso y aprovechamiento por parte de las iniciativas privadas. El artículo 103 reconoce y garantiza el derecho a la propiedad privada pero siempre en función social, e inclusive reconoce asimismo la propiedad intelectual y artística, pero de forma limitada en el tiempo y en la forma que sea determinada por la ley. En el artículo 115 reconoce que el comercio, la industria y la prestación de servicios en pequeño son bienes comunes de todos los salvadoreños por nacimiento y los centroamericanos naturales. Y en el 116 establece la obligación del estado de fomentar el desarrollo de la pequeña propiedad rural, así como la facilitación al pequeño productor de asistencia técnica, créditos y otros medios necesarios para la adquisición y el mejor aprovechamiento de sus tierras.

Sin embargo, la misma Constitución reserva el carácter común o comunitario de ciertos bienes como en el artículo 103 que regula que el subsuelo pertenece al Estado, pero establece la posibilidad de otorgar concesiones para su aprovechamiento. El artículo 117 deposita en manos del estado la responsabilidad de proteger los recursos naturales entre estos el agua, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, y declara de interés social la conservación, restauración, sustitución y aprovechamiento racional de los recursos naturales, en los términos que establezca la ley. Y en el artículo 120 establece una protección especial para todas aquellas obras materiales de uso público o comunitario tales como muelles, ferrocarriles, canales o aeropuertos, regulando que para su concesión el Estado deberán estipular plazos y condiciones determinadas para dicha concesión, atendiendo a la naturaleza de la obra y el monto de las inversiones requeridas y además que dicha concesión deberá ser sometida al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su aprobación.

2.2. Disposiciones legales sobre bienes comunes. Análisis de los bienes nacionales y ciertos derechos reales como bienes comunes.

El Código Civil salvadoreño data de 1859 y constituye la norma legal sobre la cual se base toda la legislación salvadoreña después de la constitución, y es en este instrumento tan fundamental en el que desde entonces se incorporó a la legislación salvadoreña, la protección de los bienes comunes, los cuales conforme a su artículo 571 fueron llamados bienes nacionales ya que son aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Y los clasifica en bienes nacionales de uso público cuando su uso pertenece a todos los habitantes de la nación como las calles, el mar, las playas o los ríos; y como bienes del estado o bienes fiscales, cuando su uso pertenece a las instituciones, funcionarios o empleados públicos.

Respecto a la propiedad y uso de las aguas nacionales

El Código Civil actualmente es el único cuerpo normativo a nivel nacional que regula las condiciones relacionadas a la propiedad de las aguas nacionales.

Respecto al mar y sus aguas el artículo 574 del Código establece la jurisdicción, dominio y soberanía del estado sobre el mar, el lecho marino y la playa y los recursos naturales vivos y no vivos que contienen así como su derecho para su provecho, exploración y explotación económica. Respecto a los ríos el artículo 576 establece que *los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, son bienes nacionales de uso público*. El artículo 577 por su parte indica que los lagos y lagunas que puedan navegarse por buques de más de cien toneladas, son bienes nacionales de uso público.

Respecto del uso de los bienes nacionales de uso público y bienes fiscales, el artículo 580 del Código ordena que nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad nacional. Y el artículo 584 prohíbe se podrán sacar canales de los ríos para ningún objeto industrial o doméstico, sino con arreglo a las leyes u ordenanzas respectivas.

Derechos de servidumbres legales: Acceso a bienes comunes

En el Código Civil, el legislador trató de garantizar a toda la comunidad el acceso a ciertos bienes que de una u otra manera son indispensables para el pleno desarrollo de la persona.

En el artículo 840, el Código, establece las servidumbres legales relativas al uso público o de utilidad para los particulares y están las cuales están primordialmente vinculadas al acceso a bienes comunes y las clasifica en dos tipos: las de uso de riberas en general y las que determinen los reglamentos y ordenanzas municipales.

En cuanto a la servidumbre para las riberas estas se establecen para permitir el acceso a la navegación o flote de embarcaciones. En este sentido Art. 841.- Los dueños de las riberas serán obligados a dejar libre el espacio necesario para la navegación o flote, y tolerarán que los navegantes saquen sus barcas y balsas a tierra, las aseguren a los árboles, sequen sus velas, compren los efectos que libremente quieran vendérseles, y vendan a los riberanos los suyos, además regula que el propietario riberano no podrá cortar el árbol a que actualmente estuviere atada una nave, barca, o balsa.

Lo anterior no es más que la forma práctica de garantizar a toda la comunidad el acceso a bienes que por derecho propio les pertenecen, como el acceso a ríos, playas, la tierra, el agua, el viento, el comercio y su libertad de movimiento.

Sobre las servidumbres establecidas en reglamentos u ordenanzas, el artículo 842 menciona que se trata entre otras, de aquellas que garantizan especialmente el acceso a ciertos bienes comunes como el pasto de ganado, el tránsito de personas y animales, el acceso a acueductos, acceso a la luz y a acceso a la vista.

Agua como bien común

Respecto al acceso a las fuentes de agua, el artículo 863 del Código Civil regula que cualquier todo terreno está sujeto a servidumbre de acueducto en favor de otro terreno que carezca de aguas para cultivo, plantaciones, pastos o en favor de un pueblo que las necesite para el consumo domestico de sus habitantes y aclara que esta servidumbre consiste en que puedan conducirse las aguas por desde el terreno en donde se encuentre la fuente, hasta el lugar en que sea necesaria, todo ello a expensas del o los interesados.

El Código establece ciertas reglas para garantizar el acceso a las fuentes de agua, entre ellas:

Los artículos 864 y 865, comprenden el no afectar las construcciones, jardines o cultivos de la propiedad en la que se encuentre la fuente. El artículo 866 establece que acceso a la fuente debe ser tal que permita el fácil transporte del agua hasta el lugar en que se necesite, procurando causar el menor perjuicio al terreno en que se encuentra la fuente.

El artículo 867 contempla que el dueño del terreno en donde se encuentra la fuente tendrá derecho a que se le pague el precio de todo el terreno que sea ocupado por el sistema de acueducto, asimismo, tendrá derecho a ser indemnizado por los perjuicios que le ocasione la construcción del acueducto.

El artículo 868 establece que el dueño del terreno donde se encuentre la fuente está obligado a permitir la entrada de inspectores, cuidadores y trabajadores para el mantenimiento del sistema de acueducto previa solicitud para el ingreso. El 870 establece que cualquier persona puede solicitar conectarse a una red de acueducto previamente construida, pagando el coste a prorrata del volumen de agua del que quiera disponer. Y finalmente, el artículo 873 indica que abandonado un acueducto, vuelve el terreno a la propiedad y uso exclusivo del dueño del terreno en que se encontraba la fuente, y este sólo será obligado a restituir las dos terceras partes de lo que se le pagó por el valor del suelo.

Por su parte el artículo 872 establece que las mismas reglas para la servidumbre de acueducto se extienden a los que se construyan para dar salida y dirección a las aguas sobrantes, y para desecar pantanos y filtraciones naturales por medio de zanjas y canales de desagüe.

V. LA DEFENSA DE LOS BIENES COMUNES: EL CASO DE LAS 7 COMUNIDADES DE TACUBA



1. Metodología de Campo

Antes de iniciar a relacionar los resultados del trabajo de campo con la teoría expuesta anteriormente, es adecuado explicar el proceso metodológico de aplicación de las herramientas. Al respecto, se trabajó bajo el sistema de entrevistas, grupo focal y se elaboró una encuesta, que busca fundamentar con datos específicos los indicadores del sistema.

Las entrevistas fueron dirigidas al señor David Díaz Aguirre, quien es el secretario de actas de la junta directiva de ADESCOBD; al señor Adrian Menéndez, quien es el presidente de la Asociación de Consumidores de Tacuba. Es importante señalar, que se solicitó una entrevista al señor alcalde municipal Joel Ramírez Acosta, quien no concedió la entrevista.

Por su parte, se aplicó la herramienta del grupo focal, para lo cual se reunió a un grupo de personas que representaban al prestador del servicio y socios.

2. Entorno histórico, geográfico y económico del municipio de Tacuba

Según la Fundación para el Desarrollo y Restauración Ambiental FUNDESYRAM (2009), Tacuba es una población de origen pipil, fundada bajo el tributario de Cuscatlán, en años posteriores a las migraciones del siglo VIII de los Toltecas; su nombre es de origen náhuatl del toponímico formado de dos raíces: tacu, juego de pelota, y pan, desinencia locativa (patio o juego), que “Tacupan” significa “patio o campo de juego de pelota”.

El municipio de Tacuba se encuentra ubicado en el departamento de Ahuachapán, en la zona occidental de El Salvador. Administrativamente está dividido en 14 cantones: Agua Fría, El Chagüite, El Jícaro, El Nispero, El Rodeo, El Rosario, El Sincuyo, La Montañona, San Juan, La Pandeadura, San Rafael, Valle La Puerta, Monte Hermoso y Loma Larga y 72 caseríos. Limitando al Norte por el municipio de Ahuachapán y la República de Guatemala; al Este por Concepción de Ataco y Jujutla; al Sur por Jujutla y San Francisco Menéndez y la República de Guatemala.



De acuerdo a la Dirección de Estadísticas y Censo DIGESTYC (2007), Tacuba cuenta con una población total de 29,858.

Total de la población	Hombres	Mujeres	Total de zona urbana	Hombres	Mujeres	Total de zona rural	Hombres	Mujeres
29, 858	14,816	15,042	4,889	2,310	2,579	24,969	12,506	12,463

Los datos mostrados en el cuadro reflejan que en el municipio de Tacuba, el 83.6% de la población habita en la zona rural, la que se caracteriza por deficientes accesos viales, falta de agua potable, saneamiento, electrificación, entre otras necesidades.

El número de viviendas registradas en Tacuba es de 4,961, donde 1,327 son urbanas y 3,202 rurales. El promedio de habitantes por hogar es de aproximadamente 5 personas, estimándose que el 59% de los hogares del municipio viven en condiciones de hacinamiento.

Además, posee una extensión territorial de 149.98 km², de los cuales 1.40km² corresponden al área urbana y 148.58km² al área rural, su densidad poblacional es de 165.4 hab./ km².

Según el Centro para la Defensa del Consumidor CDC (2008), la principal subcuenca es el río Guayapa, que comprende una superficie de 33,374 km², así como también cuenta con los ríos: El Paz, El Naranjo, El Guamo, Nejapa, Agua Fría, Ashuquema, El Sunza, Tianmica, El Sacramento, Los Hervideros, Ishcanelo, El Quenqueishque y algunas quebradas.

Tacuba cuenta con 40 centros escolares y 188 maestros y maestras, que atienden estudiantes en los niveles de: parvularia, básica y media.

La matrícula registrada en el año 2005 fue de 7,937 estudiantes, correspondiendo un 24% al área urbana y un 76% al área rural; un 17.3% al nivel parvulario, el 80.9% al nivel primario y el 1.8% a educación media. Por lo que se estima que la cobertura educativa equivale al 72.3%.

3. Contextualización del sistema comunitario del agua de las 7 comunidades de Tacuba

Surgimiento del sistema

A partir de la entrevista realizada al señor David Díaz, secretario de la Asociación de Desarrollo Comunal Bendición de Dios, se pudo determinar que el proyecto inicia sus gestiones desde 1994 y que se abrevia ADESCOBD, la que se se constituyó en el año de 1996, cuya finalidad fue representar legalmente y administrar el Proyecto del “Sistema de Agua y Saneamiento Rural” de las 7 comunidades del Municipio de Tacuba, departamento de Ahuachapán. Estas comunidades son: Loma Larga, San Rafael, La Pandeadura, El Rodeo Número Uno, El Rodeo Número Dos, La Puerta y San Francisco.

En el transcurso de la administración, fue adquirida la finca El Limo, con una extensión de 26 manzanas cultivadas de café y en la cual se encuentra ubicada la fuente de agua de la cual se suministran las 7 comunidades.

Dichas comunidades, en un primer momento se organizaron en Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOS) para velar por el mejoramiento y desarrollo de sus comunidades, pero especialmente para la búsqueda de financiamiento y poder así construir un sistema de agua potable que les abasteciera del vital líquido a esas 7 comunidades, por lo que inician tocando puertas en varias instituciones y personas, incluyendo el alcalde del municipio, pero no obtenían respuestas satisfactorias, hasta que finalmente con ayuda de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) a través de CREA Internacional, lograron conseguir 15 millones de colones para el desarrollo del proyecto, aunque estos fondos no fueron suficientes para la ejecución; pero las comunidades tomaron la decisión de aportar toda la mano de obra requerida para la construcción del sistema, conformando grupos de trabajo y horarios rotativos, donde se involucraron todos los hombres y mujeres de las siete comunidades y poder así lograr la meta “contar con el sistema de agua comunitario”.

Desde el primer día que empezaron a trabajar arduamente hasta la finalización del sistema, transcurrieron 96 días, a los que los pobladores de la zona llaman “96 sagrados días”, esto ocurrió a finales del año 1995 y principios de 1996 cuando se construyó el sistema en su totalidad, mismo año en que empezó a funcionar, beneficiando a casi 1,000 familias. Al estar ya funcionando el sistema, surge la necesidad de conformar una asociación para que administrara el proyecto.

Producto de esa necesidad es que en el año de 1996 se conformó la ADESCOBD, pero al momento de constituirla únicamente se tomaron en cuenta a 120 personas socias; no obstante el esfuerzo de lucha por el proyecto contó con aproximadamente 940 personas socias fundadoras y beneficiarias, manifiesta don David Díaz, líder comunal “820 socios fuimos ignorados totalmente...”.

La Asociación Bendición de Dios cuenta con una asamblea con socios y socias y es representada por una junta directiva compuesta por 14 personas, siendo 2 personas delegadas por comunidad, sin embargo, no participaron personas de la comunidad El Rodeo 1, de la que no tienen asociados pero sí personas beneficiarias y de la comunidad La Puerta solamente hay un representante, por lo que la junta directiva se compone de 11 personas, quienes se encargan de trasladar la información pertinente a sus comunidades.

Las reuniones se realizan cada 15 días y se reúnen en asamblea general cada tres meses, es decir, 4 veces en el año.

La junta directiva actual está compuesta por:

NOMBRE	CARGO	COMUNIDAD
Tomás Humberto Zúniga	Presidente	San Francisco
Everardo Padilla	Vice presidente	La Pandeadura
David Díaz Aguirre	Secretario de actas	Loma Larga
Pedro Ramos	Tesorero	La Pandeadura
Wilfredo Aguilar	Síndico	San Francisco
Gabriel García	Pro tesorero	San Rafael
Carlos Arévalo	Vocal	San Rafael
Teodoro Reyes	Vocal	Rodeo No. 2
Marta Elena Vásquez	Vocal	Loma Larga
Alejandro de la Cruz	vocal	Rodeo 2
Benjamín García Padilla	Vocal	La Puerta

Asimismo han conformado una junta de vigilancia:

NOMBRE	COMUNIDAD
Horacio García	San Rafael
Carlos Juárez	La Pandeadura
Rafael Palacios	San Rafael
Misael Cruz de Serrano	San Francisco
Marco Antonio García	Loma Larga
Israel Barrera Hidalgo	Rodeo 1

Situación del Recurso Hídrico

En el marco de este estudio, personas habitantes de las 7 comunidades y socias de la asociación Bendición de Dios, fueron consultadas sobre la situación hídrica y el derecho humano al agua en su municipio, específicamente del territorio ocupado por sus comunidades.

Al respecto, las personas consultadas tanto en las entrevistas como en el grupo focal, coinciden en que la disponibilidad de agua para su región es abundante, específicamente en el caso de la fuente de agua administrada por la asociación, ubicada en la finca La Fontán del cantón El Limo, jurisdicción de Ataco, municipio colindante a Tacuba.

Sobre la calidad del agua procedente de su fuente, manifiestan que según estudios realizados, contiene impurezas y en los últimos tiempos han recibido señalamientos por parte del Ministerio de Salud. Por ello, a partir de las observaciones realizadas, el agua es clorada cada quince días. Sin embargo, también señalan que como asociación realizan los esfuerzos necesarios para mantener potabilizada el agua, pero no confían en los informes emitidos por los promotores de salud. Se han realizado estudios bacteriológicos recientes sobre la calidad del agua.

En un estudio realizados en la fuente de agua fechas 5 de septiembre por la Asociación Salvadoreña de Ayuda Humanitaria PRO-VIDA (2012), señala que:

Agua bacteriológicamente, no apta para el consumo humano. De acuerdo a los parámetros realizados a la muestra, se observa que los siguientes parámetros no cumple con la Norma Salvadoreña de Agua Potable NSO 13.07.01:08: Coliformes totales y E. Coli.

En otro estudio de calidad del agua realizado en un chorro de un hogar beneficiario del servicio de agua potable, con fechas 5 de septiembre, siempre por PRO-VIDA (2012), señala que:

Agua bacteriológicamente, no apta para el consumo humano. De acuerdo a los parámetros realizados a la muestra, se observa que los siguientes parámetros no cumple con la Norma Salvadoreña de Agua Potable NSO 13.07.01:08: Cloro residual, Coliformes totales y E. Coli.

Como puede comprobarse, la apreciación mostrada por la población, tanto en las entrevistas realizadas como en la encuesta, no es contradictoria con el análisis de resultados de calidad del agua elaborado por PROVIDA. Por ello, esta institución recomienda utilizar métodos de desinfección a través del proceso de cloración.

Según el administrador del sistema, los análisis de calidad se realizan de tipo bacteriológico, con una frecuencia de cada cinco años. Y el tratamiento es por cloro.

La problemática es más sentida en cuanto a la accesibilidad del líquido, ya que según manifiestan, al inicio del proyecto, éste fue construido de acuerdo al número de familias que para ese entonces, eran 900, número que se ha visto incrementado en los últimos años, alcanzando un promedio de 1,810 familias, según el dato compartido. Manifiestan que el sistema queda limitado, ya que el diámetro de las tuberías ya no es suficiente y evidentemente, esto limita la distribución del agua. Al respecto, como ejemplo señalan que el tanque, tarda en llenarse 12 horas y se vacía en 2. Ello provoca que las horas de distribución sean más reducidas. En ese sentido, lamentan no tener capacidad financiera para mejorar el sistema de tuberías.

Importante es señalar, que en la encuesta realizada, los datos se contradicen entre lo que se proporcionó por los directivos del sistema y la información de campo realizada a través del grupo focal. En la encuesta se señala que la prestación del servicio es todo el día, en cambio, el grupo focal manifestó que:

“... Pa no cansarlos, allá está la cantarera, que ellos, ahorita en la calle está una casita de que hay como 18, un solo viaje de agua pegan, mire, como 18 personas y sí, uno quisiera con todo el corazón darles agüita, que no les faltara, pero nosotros lo que hacemos es sectorizarla por horas, como quien dice pedaciar el agua pues, poquito uno poquito a otro y así. Sería mentiroso si nosotros decimos los abastecemos. Así es de que le digo, con el agua estamos un poquito malitos, pues, pero es por eso...”

Otra información relevante a destacar sobre la situación del recurso hídrico, es que en la encuesta, los directivos consideran necesario que se les pueda capacitar en el tema de calidad de agua.

Sistema de Distribución

El sistema cuenta con un mil ochocientas diez familias beneficiarias, distribuidas de la siguiente manera:

Comunidades	No. de Familias
San Rafael	478
Loma Larga	282
La Pandeadura	218
La Puerta	130
San Francisco	279
Rodeo no.1	297
Rodeo no. 2	126
Total	1,810

El sistema es por gravedad, y las conexiones son domiciliarias. La tarifa que se cobra es de \$2.00 por el servicio mensual del agua y se emiten facturas de cobro mensual. Poseen un sistema de micromedición. El mantenimiento de la prestación del servicio es correctivo, es decir se realiza según las problemáticas que surjan.

El sistema administrativo, es básico, el cual consiste en llevar un registro de beneficiarios, control de ingresos y egresos, registro de inventarios y registro contable, pero llevados por ellos mismos.

Para una nueva conexión, el costo es de \$502.75. Este puede pagarse por cuotas mensuales en dos años. Si se paga al contado, el costo es de \$450.00. Sin embargo, aquellas personas que al inicio del proyecto aportaron con su mano de obra, con más de cincuenta turnos, les cobraron \$300.00.

El conflicto por la administración del sistema de agua.

El conflicto inicia básicamente desde la conformación de la asociación, en la cual fueron considerados para la constitución de la misma solamente a 120 de los 940 beneficiarios, que se mantuvieron activos y solicitando constantemente de la junta directiva la rendición de cuentas de la asociación, la cual no fue proporcionada en ningún momento:

“..Mire, para comenzar, el problema comenzó porque las comunidades comenzaron a pedir cuentas de dinero: ¿qué hacían el dinero? ¿Para qué lo utilizaban? ¿Qué podíamos hacer con ese dinero? ¡Que dijeran! ellos a las comunidades se limitaron a dar información, sólo daban información a un pequeño grupo que consideraban como los socios. A unos los tomaban como socios y a otros como beneficiarios, usuarios. Entonces, ese pequeño grupo que era de 120, parece, personas, ellos recibían información. Últimamente cuando comenzaron a sentirse molestos por tanta incógnita que iban teniendo de que se les pedía información, fueron empezando a depurar la asociación, los socios, vea...”

Según los testimonios, la junta directiva inicia la depuración de socios sin el procedimiento legal correspondiente e incorpora nuevos socios, incluyendo dentro de éstos, al actual alcalde de la municipalidad, señor Joel Acosta. La junta directiva es la única en tomar decisiones inconsultas, y pasa de ser una “asociación sin fines de lucro” a actuar, según la percepción de la población, con fines de lucro.

En consecuencia, cuando la comunidad no ve transparencia en la administración, empezaron a pedirles cuentas y exigirles que les rindieran informes financieros; esfuerzo que fue en vano, ya que nunca quisieron hacer una rendición de cuentas a la comunidad. Así transcurrió el tiempo, sin obtener respuestas por parte de las personas administradoras. En el año 2005, la asociación tomó la decisión de instalar medidores en las viviendas para ya no cobrarles una tarifa fija y además según los habitantes de la zona, la Alcaldía pretendía comercializar el agua con otras comunidades de Ahuachapán.

Ante esta situación las comunidades se organizaron según los comentarios de las personas informantes, “nosotros nos organizamos en comités de agua para defender el sistema... formamos 7 comités, uno por comunidad y cada comité lo integraban aproximadamente 7 personas...”

Dentro de los gestores se mencionan a líderes comunitarios como: Manuel Bertín Reyes, Nery Calderón, Antonio Molina (fallecido), Gabriel Amaya Peraza y David Díaz Aguirre. Los comités, iniciaron a solicitar reuniones, mesas de diálogo con la junta directiva, con el propósito de solucionar la problemática y provocar nueva elección de junta directiva. se gestionó la mediación del Juzgado de Paz de Tacuba, de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Centro de Mediación de la Procuraduría General de la República, la Dirección de Medio Ambiente de la Policía Nacional Civil y la Fiscalía General de la República; sin embargo, nunca se logró firma de acuerdo. Una de las decisiones de la junta directiva fue la negociación del proyecto con ANDA y

decidieron instalar contadores a lo que las comunidades se opusieron rotundamente.

La situación llevó a las comunidades a realizar una Asamblea General el día 12 de marzo del año 2007, en el lugar conocido como “La Casa Roja”, invitaron al alcalde y a la directiva; pero no asistieron. Luego de dos horas de espera, las comunidades acordaron destituir a la Junta Directiva y por tanto nombrar la nueva y acordaron y hacer una acción contundente de toma de las instalaciones de la asociación, la cual realizaron ese mismo día y que se prolongó aproximadamente hasta octubre de ese mismo año.

El día 13 de marzo de ese mismo año, en cumplimiento a los estatutos, presentan a la alcaldía municipal el respectivo punto de acta para el debido registro y acreditación de la nueva junta directiva, proceso que la alcaldía se negó a realizar, alegando de que ya existía una Junta Directiva legalmente inscrita y que no habían causas justificadas para destituirla. Razón por la cual, las comunidades decidieron realizar un cierre de calle en un tramo de aproximadamente 8 kilómetros y que comprendía desde Loma Larga hasta el Beneficio Nejapa. El cierre tuvo lugar del 15 al 22 de marzo de 2007. Como respuesta, recibieron una intervención violenta de la Unidad de Mantenimiento del Orden (UMO), de la Policía Nacional Civil, siendo las personas participantes, agredidas:

“...sí agregar porque lo que los compañeros le han hablado es una realidad de lo que vivimos en el momento que entramos en control acá, tanto varones como hembras que nos acompañaron acá, de coraje, porque estuvieron frente a la lucha con los señores que venían con armas, pues! Y le digo, cartuchos a matar personas, porque yo fui uno de esos que me corrieron por ese callejón y y con helicóptero y tirándome balas vivas, pues!



Fotografía tomada de nota de El Diario de Hoy, de fecha 20/03/2007

La UMO también intervino las instalaciones tomadas por las comunidades, pues se las había acusado de poseer armas, lo cual, luego del registro de las mismas, fue desmentido. Don David Díaz, irónicamente comenta *“...mire que curioso que el día del agua a nosotros nos meten la UMO por nuestra lucha para defender nuestro derecho...”*

A pesar de las protestas, el alcalde no cedió a la acreditación de la junta directiva.

Las comunidades siguieron gestionando acciones para la resolución del conflicto; fruto de ello, lograron intervención de la comisión de Municipalismo de la Asamblea Legislativa, presidida por el diputado Mario Ponce; quien en un primer momento manifestó que con la documentación que las comunidades poseían procedería a realizar asamblea general de la asociación; sin embargo, manifiesta don David Reyes que el acuerdo no fue realizado. En una posterior ocasión propuso que se reeligiera junta directiva y que hubiera 7 personas propuestas tanto de la asociación Bendición de Dios, y otras 7 personas propuestas de la otra parte en conflicto, a lo que se accedió condicionando que estas 7 personas no estuvieran deudoras ni hubieran sido directivos. Sin embargo, el acuerdo no fue realizado nuevamente. Ya en un tercer llamado, las personas comisionadas de las comunidades solicitaron que hablara con claridad y si en verdad estaba en capacidad de accionar contra el alcalde, a lo que el señor Ponce adujo que no podría, pues las alcaldías son autónomas. En esa ocasión se acordó, sin la presencia de los diputados del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que el caso sería enviado a la Fiscalía General de la República.

El caso, efectivamente sería enviado a la Fiscalía con la acusación de la junta directiva por malversación de fondos.

Para 2009, la asociación recibió noticia que el alcalde la había dado por disuelta, argumentando 4 años de inactividad y quiebra. La disolución consta en el Acuerdo No. 10, de fecha 20 de agosto de 2009, publicado en Diario Oficial de fecha 14 de octubre del mismo año, No. 191, Tomo 385.

Bajo un supuesto acuerdo de Asamblea General, la antigua junta directiva, cedió en calidad de donación a la municipalidad, la finca El Limo, según manifiesta don David Díaz Aguirre.

“..Ahorita lo que le iba a decir va por que este Alcalde lo que hizo fue mantener con legalidad a la directiva con el objetivo de apropiarse del sistema de agua y de la propiedad, nos mantuvo con la legalidad hasta que le entregaron el sistema de agua la directiva le entregó el sistema de agua a la Alcaldía, y vino la escritura que estaba a nombre de ADESCODB se la entregaron al Alcalde e hizo una escritura a nombre de la Alcaldía y la registró con el 100% de propiedad de la Alcaldía ; entonces cuando ya había logrado todo eso disolvió la asociación que es el acuerdo y lo publicó en el Diario Oficial donde disolvió la asociación, aquí esta que es el famoso acuerdo número 10, entonces que dice que el motivo por disolver la asociación es por quiebra y esta

asociación nunca ha quebrado...”

La Alcaldía además giró una ordenanza en la que les exigía el pago de las tarifas por la prestación del servicio de agua.

Ante las acciones arbitrarias del alcalde y por la violación a sus derechos, las comunidades continuaron buscando apoyo de otras instituciones, y en el año 2009 se inicia relación con el Centro para la Defensa del Consumidor.

El 22 de marzo de 2010, en el marco de la celebración del Día Mundial del Agua, la asociación interpuso un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional, contra el alcalde y el concejo municipal, alegando el irrespeto por parte del alcalde Joel Ramírez Acosta y su concejo, a la norma constitucional establecida en el Art. 7 de la Constitución de la República y que sus acciones constituyen una maniobra para impedir que los habitantes de las comunidades puedan ejercer su derecho de asociación.

El 28 de mayo de 2010, la Sala de lo Constitucional resuelve la admisión del recurso de amparo y ordena al alcalde y a su consejo municipal abstenerse de “ejercer cualquier acción encaminada a ejecutar el acuerdo número 10”, es decir, realizar la transferencia del patrimonio de la ADESCOBD a su favor. En consecuencia, la alcaldía municipal no puede utilizar las instalaciones de la asociación ni cobrar cuotas o tarifas por la el servicio de agua potable. No obstante, el alcalde y el consejo municipal continuaron realizando las referidas acciones, razón por la cual se presentó demanda ante la Fiscalía General de la República, el 29 de septiembre del 2010, por el delito de cometimiento de los delitos de desobediencia a mandato judicial y actos arbitrarios. Hasta la fecha, la Fiscalía no ha procedido contra el señor Joel Ramírez Acosta.

Como parte de la medida cautelar, también se ordenó la anotación preventiva de la escritura de propiedad de la Finca El Limo, por parte del Centro Nacional de Registros (CNR). La última medida ha sido acatada por el Centro según consta en nota de fecha 08 de diciembre de 2010.

Otras acciones realizadas han consistido en solicitud de audiencia con el fiscal general de la república, pero no se obtuvo respuesta; asimismo, se sostuvo audiencia con la secretaria de los magistrados de la Sala de lo Constitucional y se solicitaron reuniones con la alcaldía de Tacuba, sin embargo, para estas últimas no se ha obtenido respuesta alguna.

En la actualidad, los actos de violencia y de enfrentamiento en el proceso de hacer valer y defender sus derechos han sido diversos y dirigidos mayoritariamente por el alcalde y las personas seguidoras a su partido político. Para estas comunidades está claro que a la Alcaldía de Tacuba no le interesa que las comunidades se organicen para solucionar sus problemáticas, pues al contrario ésto les perjudica y obstaculiza sus proyectos revestidos de arbitrariedades y elementos partidarios, olvidándose del cumplimiento de los fines que le manda la Constitución para el bienestar de sus

habitantes.

Asimismo, manifiestan las personas participantes tanto en el grupo focal como en entrevista, que existe hostigamiento por parte de la alcaldía municipal y que temen acciones que perjudiquen a la asociación:

“...Últimamente hemos revisado de que estamos en riesgo peligroso, porque cuando alguien no autorizado va y levanta la tapadera de un tanque que está lleno de agua, ahí hay que revisar qué intensión lleva, puede llevar mala o puede llevar buena. Puede echarle algún contenido y se muere toda la población y después las culpas van a venir en contra de nosotros y ya hemos revisado muchas cosas: van a las fuentes nos tapan las cañas principales con grava, las dejan destapadas; los tanques, vuelan todos los candados, dentran, hacen la acción se van apoyados por él, pero nosotros respondimos con una demanda, el caso es que ni la fiscalía ni nadie hace uso de las demandas, ahí está en archivo el montón de peticiones nuestras. A ver qué hace esta gente! Esta gente ya estuvieran tras esas gestiones tras de una reja porque está atentando contra una comunidad entera de personas, ancianos, niños, adultos. Cuando cierran la válvula es un atentado porque dejan seca entera una población y no les interesa que haya ancianos postrados en cama, niños de pecho, mamás en embarazo. No les importa!...”

Existe también la opinión que el conflicto no logra resolverse debido a la utilización del poder por parte del señor alcalde, mismo que incide en que otras instituciones no respondan de acuerdo a derecho, sino influenciados por el poder, por lo que de cierta manera se sienten desprotegidos ante las actuaciones de la municipalidad, a tal punto de sentirse amenazados en su integridad. Esta opinión también afecta en la percepción que se tiene del sistema de justicia, reforzada ésta por la poca participación y aplicación de leyes o poca o ninguna respuesta por la Fiscalía General de la República y porque, a pesar de haber medidas cautelares emitidas por la Sala de lo Constitucional, el cumplimiento efectivo de las mismas no se ha realizado.

Las siete comunidades tienen claro su objeto de lucha; el derecho de todos y todas a tener acceso al agua potable y manifiestan que no les queda otro camino que “realizar acciones de hecho para que sus demandas sean escuchadas...”, lamentan que las instituciones del Estado como la Fiscalía General de la República, no actúen como les manda la ley e intervengan para evitar o solventar el conflicto social, que persiste en esas comunidades desde ya varios años; lo que reconfirma la falta de institucionalidad y de leyes que regulen y protejan el respeto a la gestión comunitaria del agua.

La lucha por parte de las comunidades involucradas continua y manifiestan que seguirán tocando puertas a efecto de lograr una solución a dicha problemática, también están a la espera del seguimiento y la resolución final del amparo, así como de la actuación de la Fiscalía General de la República en lo relacionado a la malversación de fondos que según los líderes y lideresas de la zona, ocurrió durante la administración

anterior y además por el cometimiento del delito de desobediencia a mandado judicial por parte del Alcalde y del Concejo Municipal de Tacuba.

Según los líderes comunitarios, a pesar de la serie de conflictos que ha generado el referido sistema de agua, consideran que también “es una bendición de Dios”, ya que con las fuertes lluvias en el año 2011, nació otra fuente a la par de la fuente que ya estaba; por lo que ahora hay mucha más agua disponible y se podrían hacer nuevos análisis técnicos y poder posiblemente abastecer a más comunidades del servicio de agua potable.

CRONOLOGIA DEL CONFLICTO

12/03/2007

Asamblea General.
Destitución Junta Directiva y elección de una nueva y toma de las instalaciones de ADESCOBD

13 y 14/03/2007

Solicitud de acreditación de Nueva Junta Directiva. Documento Recibido pero sin respuesta por parte de la alcaldía municipal.

15 al 22/03/2007

Cierre de calle e intervención de la Unidad de Mantenimiento del Orden (UMO)

2009

Intervención de Comisión de municipalismo de la Asamblea Legislativa, sin logro alguno

2009

la Alcaldía Municipal disuelve la asociación y la JD Antigua cede en donación la Finca El Limo

2011

Audiencia con Secretaria de magistrados de la Sala de lo Constitucional

2011

Solicitud de audiencia con el Fiscal General

2010

a. Presentación de denuncia a la FGR

2010

Resolución de la Sala de lo Constitucional dando medidas cautelares

2010

Presentación del recurso de amparo a la Sala de lo Constitucional

2012

Solicitud de reuniones con alcaldía municipal sin respuesta

4. Los Bienes Comunes y las 7 Comunidades de Tacuba

Las personas informantes coinciden en su concepción del derecho humano al agua. Centrando su discurso en torno al derecho de los seres humanos en tener acceso al “sagrado líquido”, ya que es la base de la subsistencia humana. Relacionan también su importancia con los usos: salud e higiene.

De igual manera relacionan el concepto con el derecho a tener, pero también los deberes de tener el líquido, pues ese derecho también exige la responsabilidad del cuidado. Asimismo, ese derecho implica una lucha organizativa por mantenerlo y por cuidarlo. A este respecto, relacionan su concepto de bien común y el agua como un bien común en cuanto a que el líquido es para todas y todos pero exige esa lucha conjunta:

“...Bien, así como dice el compañero, fíjese que por lo menos acá nosotros somos 7 comunidades, las 7 comunidades unidas son las que venimos luchando desde el momento que se dio esto. Lo que dijo él de trabajo en conjunto, en unión para obtener este líquido que nosotros tanto anhelamos que no nos vaya a faltar. Esa es una unión entre todas las comunidades, cantones, las mismas 7 comunidades que estamos sobre esta lucha para continuar obteniéndolo, pues, todos unidos, no separados, aquí vamos todos juntos en la misma lucha...” (Participante 3. Grupo focal)

En la línea de su concepción de bien común, a pesar que relacionan su lucha por un bien común, consideran que el agua, en el deber ser es un bien común; sin embargo, explican que en su realidad el agua es vista por determinados actores como un elemento para la mercantilización, es decir, es vista como una mercancía. Señalan en este aspecto, al señor alcalde municipal Joel Acosta.

En tal sentido, a través del proceso de entrevistas realizado a las comunidades, y el trabajo realizado en los grupos focales, pudo observarse que para los comunidades el agua es un bien común. Es además, considerado como un derecho humano. La lucha de las 7 comunidades es un claro ejemplo de la defensa de lo que consideran propio, del bien común de ellas y ellos.

VI. CONCLUSIONES

Los niveles de acceso al agua potable y saneamiento en El Salvador se concentran principalmente en las áreas urbanas, mientras que a nivel rural los niveles de acceso son mínimos, obligando a las comunidades a un sobre esfuerzo para poder satisfacer sus necesidades básicas.

Estas asimetrías de acceso entre el campo y la ciudad no son fruto de la casualidad, son resultado de la incapacidad de los gobiernos para satisfacer, a través del reconocimiento del derecho humano al agua y la creación e implementación de leyes y políticas públicas integrales para el sector hídrico, las necesidades básicas de los habitantes de los sectores rurales. Por otra parte, para los capitales privados no es económicamente rentable invertir en el desarrollo de la infraestructura de agua potable y saneamiento en el área rural, principalmente por la alta inversión inicial y lenta recuperación de la misma, debido a las limitaciones de pago de la mayoría de los habitantes de comunidades rurales, especialmente en municipios tan pobres como Tacuba.

Desde la década de los noventa, se utilizan los conceptos de modernización y descentralización, para impulsar esta visión neoliberal. La modernización es entendida como la participación del sector privado, mientras que la descentralización transfiere la prestación de los servicio de agua potable y saneamiento a las municipalidades.

En algunos casos esta transferencia hacia la municipalidad de los servicios de agua potable, ha generado el cometimiento de arbitrariedades como en el caso de Tacuba y tiene como finalidad la posibilizar del aprovechamiento y la participación del sector privado en la administración del recurso, y ese sentido los gobiernos de ARENA en su momento impulsaron reformas legales necesarias que permitieron los gobiernos locales tuvieran la facultad de crear empresas municipales con participación de capital privado o empresas mixtas.

Esta lógica de algunos políticos de entender el agua como un bien económico y no como un bien común y un derecho humano, implica la lucha de los pueblos, como las 7 comunidades de Tacuba, contra un modelo económico enraizado a todos los niveles. Por ello es imperativo visibilizar las luchas de los pueblos por sus bienes comunes, con la intención de generar conciencia y lograr la movilización de la ciudadanía, a efecto de presionar a sus gobiernos nacionales y locales a adoptar nuevas políticas económicas, cuya prioridad sean las necesidades comunes y no los beneficios privados.

Por todo lo anterior es urgente que en El Salvador se implementen políticas y leyes que garanticen la soberanía, la seguridad y una gestión integral y sustentable de los bienes comunes, como el agua, la alimentación o la salud, y superar los vacíos, la obsolescencia y la dispersión de las normativas existentes. Devolviendo a los comunes su derecho al control soberano de sus riquezas y recursos naturales, como el caso más ejemplar de las 7 comunidades de Tacuba.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Agua Sustentable (2008). *Agua y libre comercio: Criterios y sugerencias para procesos de negociación*. Bolivia: IDRC.
- CDC (2003). *El agua no es una mercancía. Es un bien público*. El Salvador: Imprenta Díaz.
- CDC (2005). *El vaivén de la descentralización del agua en El Salvador: 1999-2005*. El Salvador: BGM Editores.
- CDC (2008b). *Radiografía de la descentralización del servicio de agua potable y saneamiento en los municipios de Tacuba y Santa Elena*. El Salvador: MC Impresores.
- CDC (2008a). *Siete piezas de la mercantilización y privatización del agua en Centro América*. El Salvador: MC Impresores.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Naciones Unidas: Consejo Económico y Social.
- DIGESTYC (2007). *Censo de Población y Vivienda*.
- Fritz T. & Fuchs P. (2003). *Las negociaciones del AGCS (GATS) en la organización (OMC) – Un desafío para la sociedad civil internacional*. Alemania. Heinrich böll stiftung.
- FUNDESYRAM. (2009). *Expresiones culturales en el municipio de Tacuba*, San Salvador.
- Goitia A. (2002). *Condiciones de la descentralización en El Salvador*. El Salvador: CDC.
- Helfrich, Silke (2008). *Genes, bytes y emisiones: bienes comunes y ciudadanía*; México; Frente & Vuelta.
- Marco conceptual y de referencia para la descentralización de sistemas de acueductos y alcantarillados administrados por ANDA (2000)*. El Salvador: ANDA.
- Mendoza M. (2007). *¿Qué son los Bienes Comunes? Apuntes para periodistas sobre la defensa ciudadana de nuestros recursos*. México D.F.
- Mendoza R. (2004). *Coconstitución de la República de El Salvador. Comentarios, explicaciones, doctrina, jurisprudencia y legislación aplicable*. El Salvador. Editorial Jurídica Salvadoreña..
- McDonald D. & Ruiters G. (2006). *Teorizando la privatización*. En TNI (compilador). *Más allá del mercado: El futuro de los servicios públicos*. (pp. 9-21). Uruguay: El universal.
- OMC (1947a). *Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio*. Recuperado el 11 de noviembre de 2012, de <http://www.jurisint.org/pub/06/sp/doc/05.htm#05.001>
- OMC (s.f.b). *Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio*. Recuperado el 3 de abril de 2010, de http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf
- OMC (s.f.c). *Acuerdo general sobre el comercio de servicios*. Recuperado el 20 de noviembre de 2012, de http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf

- OMC (s.f.d). *Acuerdo general sobre el comercio de servicios*. Recuperado el 15 de noviembre de 2012, de http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/26-gats.pdf
- Ossorio M.(s.f.) *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*; Argentina: Heliasta, SRL.
- PNUD (2006b). *Cuadernos sobre desarrollo humano octubre 2006 No. 5*. El Salvador: Talleres Gráficos UCA.
- PROVIDA (2012). Laboratorio Integral de Calidad de Agua “PROF.FRANK A.ESCHER”. Informe de Ensayo. No. de Referencia 4.099.09.12.
- PROVIDA (2012). Laboratorio Integral de Calidad de Agua “PROF.FRANK A.ESCHER”. Informe de Ensayo. No. de Referencia 4.100.09.12.
- Programa de Marco Regulatorio y Reforma Empresarial en el Sub Sector de Agua Potable y Saneamiento* (1998). El Salvador: ANDA.
- WIKIPEDIA La Enciclopedia Libre (s.f.a). *GATT*. Recuperado el 7 de noviembre de 2012, de <http://es.wikipedia.org/wiki/GATT>
- RECALCA (2008). *Vuelven las carabelas: La verdad sobre el acuerdo de asociación entre la comunidad andina de naciones y la unión europea*. Colombia: Alianza 2000 editores e impresión Ltda.
- Rodríguez Meléndez, R.E. (2006). *Neoliberalismo y modernización del estado en El Salvador Análisis de tres procesos: Privatización, desregulación y descentralización*. Tesis de maestría en ciencia política no publicada. Universidad de Andalucía. España.
- 3D -> Trade - Human Rights - Equitable Economy (2006). *Guía Práctica sobre la OMC y otros acuerdos comerciales para defensores de los derechos humanos*. Suiza: Autor.

Con el apoyo de:

■ ■ 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