

Octubre 31/2007

**TERCER SEMINARIO INTERNACIONAL DE AGUAS
CAMPO GRANDE – MATO GROSSO DO SUL (BRASIL)**

--

**“EL DILEMA ENTRE EL AGUA COMO DERECHO
HUMANO Y COMO BIEN COMÚN:
UNA PERSPECTIVA GLOBAL”**

Por el embajador Agustín Saavedra Weise*

Estimadas autoridades nacionales y estatales, distinguida
concurrancia, señoras y señores:

Deseo agradecer muy profundamente a las autoridades
legislativas del Estado de Mato Grosso do Sul por su cordial
invitación, la que me permite estar por tercera vez en este tan
importante Seminario Internacional de Aguas.

Agradezco también la permanente colaboración y amistad
fraterna que siempre me ha brindado el señor Cónsul
General de Bolivia en Campo Grande, Dr. Antonio Mariaca

Mendieta, cuya proficua labor en esta bella región es por todos conocida y valorada.

Por otro lado, deseo recalcar que si bien tengo el orgullo y privilegio de ser Embajador de carrera de mi país, Bolivia, dónde también -a lo largo de mi extensa carrera diplomática- ocupé el alto cargo de Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, mi presencia aquí, hoy, es totalmente independiente. No tengo, ni asumo, ninguna representación oficial del gobierno boliviano. Lo que expreso, es fruto único de mi voluntad y de mis modestas ideas personales. Quiero que esto quede claro desde el inicio.

El agua está de moda en todo el mundo. Inclusive se habla de la posibilidad -en un futuro cercano- de conflictos bélicos por el control de los recursos hídricos. Sin ir muy lejos, el

Ejército Argentino ha desarrollado –y presentado públicamente hace relativamente poco, en marzo de este año- una nueva Doctrina Militar basada en la defensa del recurso agua.

Dejando de lado el aire que respiramos –y que de quedarnos sin él por más de tres minutos perderíamos la vida– el agua es el elemento más precioso para la sobrevivencia humana; unos pocos días sin agua bastan para morir. Además, conviene recordar que hasta nuestro organismo está formado mayoritariamente por agua. El agua, siempre el agua, está presente en todos los aspectos de la vida y de la naturaleza.

Nuestro planeta tierra en realidad debería llamarse agua, ya que ésta controla el 75% de su superficie. Pero, claro, mayoritariamente (97.5%) es agua salada y de poco sirve

para las necesidades corrientes del ser humano. Aunque el agua salada se desaliniza desde hace más de 30 años para su uso potable, el proceso sigue siendo muy caro, apto sólo en situaciones especiales. Para todos los fines que no sean navegación, pesca y algunos usos exclusivos, la gente utiliza solamente el agua dulce y ahí comenzamos a tener problemas, sobre todo en áreas donde esta preciosa sustancia escasea o es mal aprovechada. El Norte de África es un ejemplo clásico de escasez y de mal aprovechamiento; esto a su vez es uno de los orígenes de la pobreza extrema; lo mismo sucede en Haití.

Aunque América del Sur ocupa solamente el 12% de la superficie terrestre, el subcontinente genera alrededor del 28% de los recursos hídricos planetarios. Y eso, para una población que no alcanza el 6% del total mundial. En otras

palabras, somos una región –salvo algunas pocas zonas áridas- bendecida por la abundancia de agua. Otra cosa es que no la sepamos aprovechar, principalmente por la escasez de capital, tecnología, administración y gerencia.

Empero, el agua como recurso no siempre está en la cantidad y en la cercanía que la necesitamos; no siempre tampoco en el lugar adecuado, lo que ocasiona la necesidad de contar con tecnología y capital adicionales para disponer de agua.

El agua sudamericana proviene de las grandes cuencas (Amazonas, Plata, Orinoco, Magdalena, San Francisco), del subsuelo, de los glaciares australes, de los deshielos cordilleranos y de los lagos. Agreguemos a ello el enorme Acuífero Guaraní, la mayor reserva subterránea de agua dulce del planeta; parte de ella está bajo nuestros pies, sí aquí

en Campo Grande, mientras hablamos y escuchamos en este importante foro internacional.

El agua, entonces, en Sudamérica, ya la tenemos en forma de “stock” abundantemente. A ello debemos agregarle la forma de “flujo”: las precipitaciones pluviales anuales (de un promedio elevado) y que nos aseguran pleno abastecimiento del precioso líquido, el que resulta, por tanto, un recurso natural renovable. América del Sur genera una disponibilidad promedio regional de agua dulce estimada en 30.000 m³ por habitante. Son cifras impresionantes, pero también hay que recordar que mucha gente en el continente permanece con problemas de acceso al agua, no cuenta con servicios sanitarios básicos y sufre de la falta de agua potable, lo que crea enormes problemas de salud. Se calcula que más de 130 millones de sudamericanos se encuentran

sufriendo por falta de agua bajo alguna de sus modalidades, sea la necesidad básica o sean sistemas de riego para productos agrícolas. En un continente con tanta abundancia hídrica, esto es una cruel paradoja, que nos demuestra claramente que el problema del agua en nuestra región no es su escasez sino su mala administración. Al agua hay que cuidarla y mantenerla con buenos métodos de gerencia y usos racionales, eso es lo fundamental.

Conviene recalcar además, que la irrigación para producir alimentos y para uso industrial, convierte al agua en un bien económico y que debe verse como tal. En este contexto, la escasez de dinero para desarrollos hídricos en los países pobres requiere cada vez más gerencias competitivas y racionales que procuren, además, adecuados financiamientos de los organismos internacionales de fomento. El Banco

Mundial sólo puede asignar para el agua el 7% de los préstamos que le demandan.

Conviene saber que para disponer de un kilo de papa en el mercado ya se consumieron previamente mil litros de agua; para disponer de un kilo de maíz 1.400 litros; para una gallina 4.200 litros y antes de comerse un kilo de carne en sus casas, recuerden que para llegar éste a sus mesas se han consumido con anterioridad nada menos que ¡42.000 litros de agua!

Como dijo el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan: “el acceso al agua es una necesidad fundamental y por tanto, un derecho humano básico”. Por otro lado, desde el 2002 y mediante el llamado Pacto sobre Derechos Económicos y Culturales, 145 países definieron al

agua como un derecho de la humanidad que debería obligar a los gobiernos.

El derecho humano es sobre el acceso al agua potable y a las necesidades fundamentales, no sobre el agua como un bien, como un recurso económico. Esto abre varias posibilidades.

Una es que el agua sea un bien transable, por lo tanto con un valor de mercado y que el Estado se encargue de hacer llegar el agua a quienes no pueden comprarla, mientras que los que sí pueden, paguen un valor "X". Si el agua intrínsecamente es un derecho humano, deberíamos tener en cuenta que si un país no tiene agua, el país que sí la tiene debe "compartirla", justamente porque es un derecho humano; esto es algo que puede ser objeto de controversia. Si finalmente el agua es simplemente un bien transable, comerciable, entonces pasa lo que pasa con el petróleo o con cualquier otra mercancía: el

precio se establece por la ley de la oferta y la demanda o se desencadenan conflictos económicos y de intereses, que pueden abarcar –en su amplia gama- desde luchas corporativas hasta la misma guerra.

Pero para la plena satisfacción del derecho humano de acceso al agua, deben coincidir simultáneamente elementos vitales ya mencionados: capital concentrado (generalmente escaso), tecnologías en permanente evolución (también caras) y administraciones sofisticadas, con visión técnico-política del conjunto.

Este derecho fundamental para usar el bien común, agua, necesita crecientes recursos de capital y recursos humanos, ambos ausentes a no ser que un cambio fundamental de orientación en las políticas globales ocurra aceleradamente y

dé prioridad a la economía del agua, en vez de darle prioridad a otros consumos. Por otro lado, se acerca en el tiempo un nuevo elemento amenazante: el cambio de cantidades y disponibilidades de agua como consecuencia del calentamiento global, fenómeno que pudiera cambiar las orientaciones técnicas sobre la administración de los recursos hídricos, introduciendo además potenciales restricciones de diversa naturaleza. Es así como la hidrología -de ser una disciplina principalmente estadística- se inclina cada vez mas a anticipar estos hechos y su impacto en la economía del agricultor, el ciudadano, el industrial, etc.

Por otra parte, se habla del agua como “bien común de la humanidad” y se entró en el debate acerca de si el acceso al líquido elemento es o no un derecho fundamental. Largas

páginas se han escrito y muchas discusiones se han registrado en diversos foros internacionales en torno a este tema, aparentemente contradictorio, pero que -desde mi modesta perspectiva- no lo es. Creo que se trata de un falso dilema planteado en términos ideológicos y políticos, no en términos prácticos.

El asunto estriba fundamentalmente en si el agua es un negocio que debe estar en manos del Estado o en manos privadas. Esto también ha generado otro intenso debate, debate que a mi modo de ver no tiene sentido. El agua es de todos y es para todos, el agua es un elemento precioso que sirve para satisfacer necesidades múltiples de la vida humana y en una amplia gama, que va desde la simple subsistencia hasta la higiene, la agropecuaria e industrias variadas. Inclusive la energía hidráulica es un factor importante en la

vida de los pueblos. Por otro lado, así como el agua tiene muchos efectos positivos, recuérdese también que cuando el agua se descarrila, es una gran fuente de catástrofes. El exceso de agua genera inundaciones y la falta de agua genera sequías, ambas con sus secuelas destructivas.

El falso dilema entre derecho fundamental y bien común tiene una frontera muy delgada ¿Puede el Estado en el actual momento proveer la administración y los recursos de inversión necesarios y suficientes, tratándose de un recurso de la naturaleza descrita y sometido a amenazas y tensiones (anticipadas ya algunas), o puede hacerlo mejor el sector privado? ¿Cuál es -y será- la evolución positiva para los países pobres, dónde los indicadores de pobreza extrema son casi paralelos a los de la aguda escasez de servicios básicos?

El tema crucial es el manejo que hace el Estado del agua. Si el Estado es eficiente (al comprender y resolver las anteriores premisas), probablemente las cosas caminen bien, más allá de la mayor o menor dotación de este recurso. Si el Estado es ineficiente, los resultados pueden llegar a ser desastrosos.

Me explico: si partimos de la base de ser el agua un derecho fundamental y un bien común, concepto global y no contradictorio, vemos que el Estado tiene la obligación de proporcionar y hacer accesible ese derecho fundamental; también debe sostener un flujo razonable de ese bien común llamado agua a fin de que alcance a cubrir todos los requerimientos, pero sin desperdiciarse. Para ello, se necesitan buenas políticas y buenos objetivos, no necesariamente que la administración del agua sea estatal, o

privada, como algunos arguyen. Por otro lado, no se puede dejar a la administración privada del agua hacer lo que quiera, ni tratar el servicio como si fuera un ente totalmente privado. La administración puede ser privada sí, pero tiene que estar altamente regulada y controlada por el Estado, debido a que satisface necesidades públicas de carácter social. La experiencia regulatoria inglesa es un ejemplo; la “eficiencia” de las empresas concesionarias de la administración de los recursos de agua está regulada de tal forma que resulta difícil que un centavo de la “ineficiencia” termine cargándose en la tarifa de agua al usuario de cualquier servicio de agua-irrigación, agua industrial o agua potable.

En la mayoría de los casos, parece que bajo estrictas reglas los privados son mejores, pero el dilema subsiste. Es más, en

aquellos casos en que la dotación de agua se transforma en algo caro e inaccesible para los más necesitados, es cuándo más falta hace la intervención estatal. Y el Estado, en su intervención, no tiene que llegar a los fines últimos de “nacionalizar” las plantas de agua. Eso solamente ahuyentará potenciales inversionistas para el futuro cercano y creará con el tiempo mayores dificultades de abastecimiento, como también mayores y onerosas cargas por ineficiencias, cargas que finalmente castigan a los precios que paga el consumidor. Lo que el Estado debe hacer es subsidiar, sí – reitero- subsidiar, y sólo cuando resulte imprescindible para cubrir los umbrales mínimos de las necesidades sociales. En otros casos, el agua es materia prima básica de industrias con grandes ingresos, tales como bebidas o papeleras y cristales. Aquí, claro, no hace falta ningún subsidio, el agua es tratada como una simple mercancía.

Así como el estado nos cobra impuestos, también tendrá alguna vez la obligación de subsidiar servicios elementales para mantener un adecuado equilibrio corrector del cuerpo social. Si una vez revisadas las cifras de la empresa privada mediante auditorías operativas claras y precisas, se constata que sus servicios son intrínsecamente caros por sus elevados costos (esto puede deberse a muchas razones generales o específicas de cada lugar), entonces la nacionalización de los servicios del agua, aunque solucione temporalmente las cosas, a la larga será negativa, ya que el Estado en Sudamérica ha probado ser históricamente un mal administrador, salvo algunas excepciones, tales como PETROBRAS y muy pocas otras empresas estatales. Lo que corresponderá, será un subsidio público para aquellos sectores que no pueden pagar el tarifado normal, un subsidio

que le permita a la empresa proveedora del servicio de aguas tener un margen decente de ganancia y fondos de reinversión, al mismo tiempo que mantiene el servicio a favor de los que menos recursos tienen, de los más pobres.

Este papel del Estado como factor esencial para corregir los mecanismos de mercado y ser socialmente equilibrador, nunca ha sido debidamente comprendido y es por eso que se manipulan los falsos dilemas entre lo privado y lo público, al mismo tiempo que se originan ideas políticas demagógicas basadas en la “defensa” de los recursos naturales y en la administración de los mismos por parte del Estado.

El Estado, como ente representativo de la sociedad que maneja y regula, es y será siempre el dueño de los recursos naturales (así es según la inmensa mayoría de las

Constituciones latinoamericanas), pero no necesariamente debe ser el Estado el administrador. Esa administración puede contratarse y en muchos casos, será mejor si así se hace, para evitar ineficiencia y malos manejos.

El mismo tipo de subsidios que el agua eventualmente precise en algunas áreas, sucederá, llegado el caso, con el transporte público y con otras necesidades sociales de la comunidad. Nuevamente, será un Estado inteligente el encargado de regular y balancear los desequilibrios mediante aplicación de tarifas subvencionadas, reitero, cuando el caso particular lo amerite. No olvidemos empero, que el agua excesivamente barata provoca innecesarios derroches o su uso oculto para fines comerciales. Esto termina elevando costos o introduciendo factores de ineficacia. Hay que

buscar, en consecuencia, un balance adecuado para el pago del servicio agua; ni precio muy alto ni tampoco muy barato. Este tema del agua ha sido políticamente muy manoseado y es hora de que ello llegue a su fin. Los privatizadores a ultranza se niegan a reconocer al agua como un derecho humano y los estatizadores extremos sacralizan el agua y quieren que este recurso sea íntegramente manejado por el Estado. Ambos caminos son irreconciliables y cada uno lleva a soluciones no deseadas. Un sano equilibrio entre lo público y lo privado se impone, con la perspectiva de asegurar así la satisfacción de las múltiples necesidades generadas por el agua en los campos domésticos, familiar e industrial, como también para cuidar y preservar la energía proveniente del agua y sobre todo, al mismo tiempo que se aseguran provisiones, se deben cuidar los reservorios, los ríos, lagos y depósitos hídricos. Asimismo, se tiene que

cuidar a la humanidad de los potenciales peligros del agua cuando ésta se desencadena por excesos o por fallas de la naturaleza, tales como inundaciones o sequías.

El tema de la presencia del Estado en la administración del agua tiene un ejemplo crítico en la China, cuando su Primer Ministro afirmó que décadas de descuido en la administración de los recursos hídricos ponían en riesgo “la existencia misma de la nación china”. Y esas décadas de descuido, se produjeron con administraciones estatales, dentro del régimen comunista chino.

El acceso al agua es un derecho fundamental, el agua es un bien común. El proceso converge a la unidad y no hay por qué crear contradicciones que no existen, salvo en la mente

de los que quieren crear problemas en lugar de generar soluciones.

De manera agregada y en promedio -a partir de diversos ejercicios científicos- se calcula que en ausencia de medidas eficaces de mitigación del llamado “efecto invernadero”, los costos para la economía mundial del calentamiento global rondarían el 5% del Producto Interno Bruto global (PIB) hasta finales del presente siglo. Queda abierta, pues, la posibilidad de ocurrencia de los peores escenarios, los que se configuran con incrementos potenciales de la temperatura global entre 5 a 6 grados centígrados. Esto ya se nota con creces en el casquete polar ártico. Lo anterior, provocaría que el costo del calentamiento global superara nada menos que el 20% del PIB mundial, algo casi catastrófico. Súmense consecuencias adicionales para la economía de supervivencia

en los países más pobres, tales como la migración masiva - principalmente a las ciudades-, tensionando los ya depauperados servicios básicos, y el escenario es más sombrío aún.

Los efectos sobre el agua de estos elevados costos y del perverso proceso de calentamiento, son un timbre de alarma y un llamado a la acción inmediata. El agua es parte fundamental de nuestro medio ambiente; su cuidado, preservación, uso racional y explotación adecuada, es muy importante en el equilibrio global.

Los dilemas son falsos en cuanto se trata en el fondo de asignar de manera altamente eficiente recursos de escasez creciente, problema clásico de la economía y de la mejor localización de recursos.

Dejemos de lado falsos dilemas ideológicos que a nada conducen. Hagamos con el agua de lo humano lo humano y del negocio, negocio, no hay que mezclar las cosas, así de simple.

Dediquemos al uso racional del agua y a la preservación sostenible del medio ambiente, nuestros más sinceros esfuerzos. Muchas gracias.

-----0000-----

*** Ex Canciller de Bolivia, economista y politólogo**

www.agustinsaavedraweise.com