

7.

Las guerras por el agua

*Fernando Díaz Alpuente**

7.1 Introducción

Desde que el entonces ministro egipcio Butros Butros-Ghali dijera que la siguiente guerra en Oriente Medio sería a causa del agua han pasado muchos años. En todo este tiempo, la tan manida frase del que luego fuera Secretario General de Naciones Unidas ha recorrido el espectro de la política internacional y de la gobernabilidad global del agua. En todos los casos ha servido para justificar y advertir del eventual conflicto entre Estados, o conflicto sistémico, a causa del agua. Más de 20 años esperando a la guerra del agua, y el tiempo sigue corriendo.

Entre dos Estados diferentes no ha habido una guerra del agua propiamente dicha. Aunque el agua sí ha estado vinculada al conflicto en diversos casos, como por ejemplo, la lucha de Israel y Siria por los altos del Golán, o las disputas –no conflicto, entendido como enfrentamiento armado– en torno a la posible contaminación del río de La Plata entre Uruguay y Argentina. Sin embargo, aún no se puede afirmar que tal o cual guerra ha surgido por una competencia entre dos Estados por un

* Consultor del Agua.

curso de agua. Ningún país ha intervenido en otro, violando su soberanía, por causa del agua. Tampoco gobierno alguno ha declarado la guerra a otro para hacerse solo con el control de un curso de agua. Nadie ha exigido a un Estado que su agua abastezca a otro Estado diferente. En general, los Estados tienden a cooperar y proponer soluciones en torno a las aguas compartidas. Esto es así debido a que el agua, aun teniendo valor económico, carece del valor comercial que, como puede ocurrir con el petróleo, justifique una intervención militar.

En general, la competencia por un recurso de agua es un juego de suma cero, en el que lo que gana uno lo pierde el otro. Esto, lejos de convertir el juego en una lucha fratricida entre las partes, permite o facilita una cooperación entre los Estados. Perder todo el control sobre el agua incide en la capacidad de supervivencia de un Estado. Se presentan entonces dos opciones a los Estados: arriesgarse a perderlo todo, o colaborar con el *enemigo* en busca de un pacto que beneficie a ambas partes. Esto último, el mantenimiento del *statu quo*, suele ser la respuesta habitual de los gobiernos de todo el mundo. Puede que dicho *statu quo* beneficie más a una parte que a otra. Puede que se modifique en algo ese reparto del agua, pero lo que ningún Estado suele estar en posición de arriesgar es el control sobre una parte del curso de agua, sobre *su* parte.

Esta tendencia hacia el acuerdo y la cooperación ha generado toda una estructura internacional de aguas compartidas. Denominada gestión de aguas transfronterizas, estos acuerdos se ciñen al concepto de cuenca, adaptando la frontera natural –la cuenca fluvial– a la artística disposición de las fronteras estatales. Aquellos Estados por cuyos territorios discurren cursos de agua pertenecientes a una cuenca transfronteriza –es decir, que comparte con, al menos, otro Estado– terminan por redactar un acuerdo o tratado para la gestión del agua. Es en el marco de estos tratados donde se resuelven y se crean todas aquellas disputas por el agua que habitualmente se dispersan por la actualidad internacional.

Tampoco se ha utilizado el agua como base para sostener un conflicto interno. Así como la literatura de las nuevas guerras está repleta de relatos sobre el uso de los recursos –petrolíferos, diamantíferos, mineros, etc.– por parte de los diferentes bandos enfrentados, el agua no entra en

estos cálculos. No existe un mercado internacional donde se compre y se venda el barril de agua potable y se proponga su traslado hacia zonas remotas. Y es por esto, que ningún bando armado puede utilizar el agua que discurre por su territorio para sostener su economía de guerra.

El agua sí ha sido protagonista de acciones conflictivas. Se ha amenazado con destruir infraestructuras hídricas o con envenenar los depósitos de agua de las ciudades. Se ha bloqueado el acceso de una ciudad sitiada a su fuente de agua principal. El agua sí ha sido utilizada como un instrumento militar que encajaba dentro de la lógica actual del mundo de la guerra, aquella que no respeta normas internacionales y que tiene a la población civil como objetivo último de su intervención.

Resulta una obviedad considerar el agua como un recurso limitado y fundamental para la vida. Es un recurso valioso para la industria y para la agricultura, y por tanto tiene un valor económico. Más allá de los principios de Dublín, en el sector del agua existen multitud de intereses económicos que utilizan las estructuras estatales, institucionales o de la sociedad civil para cumplir con sus objetivos. Y es aquí donde se pueden entender los verdaderos conflictos por el agua.

En el marco de la gobernabilidad global del agua existen una serie de normas que son el reflejo de las asimetrías de poder. El mundo del comercio internacional ha fomentado un cambio en la mayoría de las legislaciones internas de los Estados respecto a la gestión de los servicios del agua. Esto constituye, sin lugar a dudas, una pérdida de la soberanía de los Estados que, aunque pueda ser consentida y apoyada por los gobiernos, traslada el conflicto a una base o lógica social.

En la estructura de la Organización Mundial de Comercio (OMC) se han negociado acuerdos que continúan con la visión de que del agua tenían las instituciones financieras internacionales, esto es, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A través del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios - GATS de la OMC los gobiernos están obligados a facilitar la privatización de los servicios públicos de agua. El cartel mundial de la privatización del agua ha realizado diversos experimentos de gestión privada que, con mayor o menor publicidad, han encontrado fuertes resistencias por parte de las sociedades civiles que los sufrían.

Curiosamente, las experiencias privatizadoras que se han desarrollado en el norte han terminado, muchas veces, ocasionando desgaste político y obligando a una retirada de sus propuestas. No ha ocurrido lo mismo en países del Sur. Las instituciones y normas del régimen internacional del agua han recogido el discurso sobre la fragilidad de determinados Estados y la necesidad de intervenir en la gestión pública de estos para reforzar un supuesto papel de las administraciones públicas. En la práctica lo que ha sucedido es que las entidades privadas han asumido una parte del negocio, privatizando ganancias y socializando las posibles pérdidas. En los acuerdos entre empresas privadas y gobiernos del Sur se pueden encontrar herramientas asimétricas de poder, como la obligación de garantizarle a la empresa privada un precio del agua por encima de cualquier situación de mercado. O la necesidad de que sea la administración pública la que invierta en la construcción de infraestructuras hídricas que gestionarán luego las entidades privadas.

Este negocio redondo en apariencia, ha creado multitud de ocasiones para romper con uno de los principios internacionales de gobernabilidad del agua: la transparencia. La corrupción es un elemento que incide de manera directa en la distribución del agua por todo el mundo. Allá donde existe una gestión pública deficiente, pero también donde podemos encontrar el denominado *buen gobierno*, existe una oportunidad para la corrupción. Es este un tema transversal a todas las áreas de la gestión del agua que, además, atraviesa el discurso de la fragilidad de los Estados, pues afecta a todo tipo de países.

El presente capítulo tratará, por tanto, de acercarse al concepto de las *guerras del agua*. Se intentará desmontar la tan construida predisposición sobre que no hay que preguntarse si habrá o no guerras por el agua, sino que solo queda preguntarse cuándo. Las guerras por el agua entre Estados son poco probables debido a la construcción del régimen internacional del agua, con sus normas, reglas e instituciones. Las mismas que han desplazado al nivel nacional los conflictos, utilizando las estructuras estatales para la realización de proyectos privados. Y todo en el marco de una denominada crisis global del agua que dicta la capacidad negociadora y de movimientos de los actores.

7.2 La crisis global del agua

Poco a poco se ha convertido en un lugar común de los informes, las consultorías o los discursos políticos: el mundo vive una crisis del agua. Una crisis denominada global. Una crisis tras la que se esconden, victimizados la mayoría de las veces y señalados en otras, miles de millones de personas que viven en el mundo con dificultades de acceso al agua potable y al saneamiento.

Los mismos informes o consultorías, los mismos discursos políticos que crean este conjunto de la crisis global del agua, proponen soluciones de diversa índole para que los 2800 millones de personas que residen en cuencas de extrema escasez de agua y los 2400 millones que no tienen acceso a saneamiento básico (Naciones Unidas, 2008) mejoren en sus condiciones de vida.

Son soluciones encaminadas a que el sistema internacional se encargue de una situación que, dicen, se le ha escapado de las manos al Estado-nación. Aunque no a todos. El agua no es un problema que afronten con dificultad los Estados más ricos, aquellos que dominan desde lo alto de la estructura de producción mundial. El agua y su crisis son un problema de los Estados y de las poblaciones más pobres. Ciertamente dentro de los Estados más ricos existen problemas en torno al agua –minorías étnicas europeas sin acceso al agua potable, conflictos políticos de baja intensidad en las regiones áridas de Estados Unidos, disputas por el control de la gestión– pero no son estos problemas sobre los que va a versar el sistema internacional. La estructura de producción requiere que sean los Estados de la periferia, aquellos que se mantienen alejados de los centros de poder, quienes se vean acuciados por el régimen internacional del agua a asumir unas responsabilidades para las que, en muchas ocasiones, sus aparatos estatales no están preparados y, por tanto, para las que han de abrirse al sistema internacional en busca de una solución que les vendrá ya pensada desde fuera.

El ser humano ha tratado de adaptarse a las condiciones de agua de que disponía y, según los avances de la tecnología le hayan permitido, ha modificado su relación con el agua hasta el punto de aumentar su

productividad a costa de su uso. Esto ha llevado a un continuo aumento de la demanda de agua, mucho más allá de los usos personales o sociales de la misma. El aumento demográfico, así como el modelo de consumo occidental –ahora trasladado a países tan fuertemente poblados como Brasil, China o India– hace que la demanda de agua crezca exponencialmente. En este sentido existe un problema claro y determinante. El crecimiento demográfico aumenta más rápidamente que la oferta de agua, incluso en los países ricos, y por tanto, queda claro que algo habría de hacerse a todos los niveles de la sociedad internacional para poder asumir las previsiones (Fernández-Jáuregui & Crespo Milliet, 2008). Sin embargo, todas las líneas de actuación van encaminadas a la aplicación de ciertas normas y reglas a los Estados peor colocados en la jerarquía del sistema internacional, lo que deja en evidencia que el *leitmotiv* de las mismas no consiste en una solución de la crisis del agua, sino el uso de la crisis para los objetivos de los actores con poder estructural. Los retos demográficos en la gestión del agua son utilizados para justificar la implementación de determinadas medidas en los Estados de la periferia sistémica, produciendo conflictos y librando batallas por el agua.

Los usos del agua se reparten de manera desigual en el mundo. La agricultura se lleva el 70% del consumo del agua disponible. Obviamente estas cifras no se refieren a agricultura para el autoconsumo, sino a industrias agrícolas dedicadas al cultivo extensivo. Muchas industrias de este tipo no tienen contabilizado el gasto en agua de una manera ordenada y, por tanto, al perderse ese gasto no disponen de incentivos suficientes para disminuirlo. Es el sector menos eficiente en cuanto a su consumo de agua. La inversión de agua en este sector es clave para la alimentación de toda la población mundial.

También la industria utiliza agua para la producción de bienes de consumo. Esto hace que el 22% del agua consumida en el mundo se destine a estos usos. Uno de sus principales problemas como usuario del agua es que la industria suele contaminar cauces que podrían ser útiles para otros usuarios, con lo que además de ese porcentaje, su incapacidad para preservar el resto del caudal dificulta el acceso al recurso de los demás usuarios. Consume en cantidad y calidad.

Con todo, el uso doméstico se ve reducido solo a un 8% del total de agua que se consume en el mundo. En realidad, son los sectores agrícolas e industriales los que deberían reducir su gasto de agua, además están, por consumo, en una posición privilegiada a la hora de contribuir a un mayor ahorro global de agua, y a ellos deberían ir encaminados los esfuerzos divulgativos, tarifarios, sancionadores y reguladores. En la base de este lugar común de la política conservacionista del recurso se encuentran las capacidades movilizadoras de los tres sectores, y la clave de la crisis global del agua: la relación de poder que se establece en los usos del agua. La industria y la agricultura son sectores que actúan como grupos de presión fuertemente compactos y organizados y que están presentes en el modelo productivo internacional en el que unos países parecen alimentar a otros, siguiendo el modelo de especialización y ventaja comparativa, exportando la denominada agua virtual (Hoekstra y Chapagain, 2010). Un modelo que, por lo demás, ha sido puesto en evidencia desde más de un punto de vista y que aun así forma parte de los principios de la sociedad internacional liberal (Reinert, 2007).

Pero además de estos tres usuarios del agua, cuyo principal nexo de unión es que toda el agua que consumen es eliminada del caudal disponible, podemos encontrar otros cuatro usuarios capaces de utilizar el recurso sin hacerlo disminuir. Son los usos energéticos, los más eficientes de todos; los usos de transporte; los recreativos y, por último, el medio ambiente (Fernández-Jáuregui y Crespo Milliet, 2008), que tras bastantes años de reivindicación por parte de colectivos ecologistas ha terminado por ser considerado un usuario más, reservándole el denominado caudal ecológico, o cantidad mínima necesaria para que el ecosistema pueda seguir subsistiendo. Lo que nos conduce a una percepción de los problemas del agua desde el punto de vista de *lo sostenible* y del *desarrollo* que, como bien se encarga Gilbert Rist (2002) de evidenciar, no terminan siendo más que modelos de huida hacia adelante encargados de recubrir los procesos y las relaciones entre el centro del sistema y la periferia de la manera en que se victimice a los más necesitados —por no haber alcanzado el nivel de administración y sabiduría del centro— y en el que aquellos que están en la cúspide de la estructura de producción son los que plantean las soluciones desde las certezas de su conocimiento.

Es aquí donde se sitúa la acción internacional, donde convergen las voluntades de los distintos actores y se establece un régimen internacional del agua, encargado de debatir, regular y servir de base para los acuerdos que permiten una gobernabilidad global del agua.

7.3 La gobernabilidad global del agua

La constante labor de los actores del centro de la sociedad internacional –determinados Estados, mercado y organizaciones internacionales– encaminada hacia el cuestionamiento de la legitimidad interna de los Estados y gobiernos de la periferia ha permitido una quiebra en la política pública (Duffield, 2004). El constante vaciado del Estado periférico de recursos y capacidades admitió que muchos servicios antes completamente asumidos por la figura estatal, o que se comprendían exclusivamente a través de ella, sean ahora entendidos no solo como susceptibles de ser gestionados por los actores del mercado sino que este sea el mejor considerado a la hora de gestionar cualquiera de las actividades estatales (Strange, 2003).

En este sentido el sistema de Naciones Unidas ha contribuido, con la elaboración de conocimiento, a fomentar este espacio de expansión del paradigma liberal en el régimen internacional del agua. Los dos primeros *Informes de Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos* (WWAP, 2003 & WWAP, 2006) tienen las mismas conclusiones acerca de los problemas sobre la crisis global del agua. El análisis de estos informes consiste en que los problemas del agua son exclusivamente problemas de gobernabilidad. La estructura política que acompaña a la gestión del agua falla, y es por eso por lo que la situación de crisis se mantiene y no se logra corregir. El análisis en términos de poder político o sistémico no entra en esta consideración.

La falla de la gobernabilidad es aprovechada por el paradigma liberal para impulsar un modelo de gobernabilidad auspiciado por el actor del mercado internacional. Liberalizar y ajustar el cinturón del Estado es la solución perfecta que deja al actor privado dispuesto para realizar una labor de partenariado y gestionar los problemas del agua en el Estado en cuestión.

Sin embargo, este discurso solo funciona en dirección hacia los Estados peor colocados en la estructura productiva hacia los periféricos. La resistencia de los Estados del centro viene derivada de su poder estructural y, aunque a veces se producen fallas y el Estado del centro de la sociedad internacional puede sucumbir a las presiones del mercado internacional, por lo general son los Estados periféricos quienes ven cómo su política hídrica es hecha añicos al reducirse la financiación para ella que les llega de las redes de distribución internacionales.

El problema de la gobernabilidad en el régimen internacional del agua es similar al análisis de Duffield (2004) sobre la relación entre el binomio del desarrollo y la seguridad. El Estado periférico tiene que vérselas con una falta de ingresos y una situación que es planteada como insostenible por los distintos actores con los que se relaciona. Los objetivos, las metas, los principios paradigmáticos del régimen internacional del agua le obligan a obtener resultados de su labor gestora en temas de agua y le exigen un nivel de eficiencia y eficacia que, en sus condiciones, es casi imposible tener. Este muro que tienen que alcanzar para ser considerados Estados del centro, al menos formalmente pues no lo serían en términos de poder estructural, se les muestra como inalcanzable y tan solo útil en el sentido de que potencia su captación de recursos en la sociedad internacional. Sin embargo, el muro capacita la entrada de un actor con más poder, el mercado, que ejerciendo las funciones del Estado periférico en materia de agua pero a un nivel mucho más limitado, pues existe el convencimiento que no se le puede exigir un servicio más allá del límite de la rentabilidad inversionista, establece sus propias condiciones con el Estado periférico y es protegido por las estructuras globales.

La realidad del régimen internacional del agua es multiparadigmática, en el sentido en que Thomas Kuhn interpretaba los paradigmas (Kuhn, 2006), como bien resumió Mikel Mancisidor (2008). De entre todos estos paradigmas se puede afirmar que es el liberal el que se ha terminado por imponer. Este entiende el agua como un bien económico susceptible de ser comercializada y de ser propiedad privada (Mancisidor, 2008). El paradigma liberal convierte el agua en producto al servicio del desarrollo y de la estructura productiva. Además prevé la solución de

los problemas de la crisis global del agua a través de acuerdos entre los actores que permitan una mayor presencia de los agentes del mercado, es decir, apuesta por los actores privados en la gestión del agua, siguiendo con las políticas del Consenso de Washington, retirando al Estado de la gestión del agua o, cuanto menos, reservándole el papel de gran inversor en infraestructuras y excluyéndole de la toma de decisiones (Hall, 2005). Como trasfondo de todo, el paradigma liberal plantea el agua como un bien escaso y, por tanto, no susceptible de ser protegido por normas más allá de las propias de la regulación mercantil. En su modo de entender el agua la considera como bien y recurso escaso, de manera que esta se revalorizaría llevando al mercado a usos más eficientes.

El paradigma liberal quedó fuertemente reforzado en el primer acuerdo sobre agua que dio lanzamiento al régimen internacional: la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Dicha conferencia estableció, en 1992, cuatro principios denominados la Declaración de Dublín (tabla 1), por los que se rige desde entonces el régimen internacional del agua y su gobierno global. Los principios son pensados en términos liberales, aunque reciben influencias de otros paradigmas haciendo referencias a la especial situación de la mujer o a una participación social en la gestión del agua que, en la práctica, es evitada por los gestores.

Tabla 1. *Principios de la Declaración de Dublín*

1	El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.
2	El aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.
3	La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.
4	El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico.

Fuente: Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible.

El principal impacto del paradigma es el cambio en los actores del gobierno global del agua. La apertura a actores privados provoca lo que ya Strange (2003) detectó en su famoso ensayo “La retirada del Estado”. Los ámbitos de actuación que tradicionalmente eran de exclusividad estatal, ahora son protagonizados por una diversidad de actores, tales como organizaciones internacionales, agrupaciones privadas y otras instituciones que mezclan ambos tipos de actores. Se produce la internacionalización de la política pública (Duffield, 2004), restando capacidad de dirección a los gobiernos soberanos y reduciendo su papel al de simples administradores.

En ocasión de los problemas de aguas transfronterizas la internacionalización de la política pública ha provocado la necesidad de gestionar los cursos de agua a través de mecanismos de cuenca, es decir, entidades de cooperación entre Estados ribereños y con la formalización de un tratado o acuerdo. Unos mecanismos de cooperación que son en definitiva positivos, pues son capaces de prevenir el conflicto entre las partes y potenciar el buen uso del curso de agua. Sin embargo, una consecuencia de esta intervención internacional en la política hídrica de los países ha resultado ser la intervención de los organismos internacionales en la gestión de los servicios de agua, facilitando su cesión a elementos del mercado que no tienen ninguna obligación de respetar principios de carácter público en su gestión. Se abre así la verdadera puerta a los conflictos por el agua.

7.4 Clases de conflictos por el agua

Una guerra o conflicto por el agua es un enfrentamiento armado o constitutivo de amenaza armada, o enfrentamiento social, que tiene como base la disputa de recursos hídricos.

Definido de esta manera, existen multitud de conflictos por el agua en el mundo. En cada sociedad, aun albergando grandes recursos de agua, existen conflictos por el agua. Este es inherente a la política y a la naturaleza del ser humano. La importancia de los recursos hídricos para la subsistencia y para los medios económicos es de tal envergadura que ninguna sociedad está libre de tener focos de tensión en torno a ellos.

Sin embargo, se puede afirmar que no todas las guerras por el agua son iguales.

Allá donde el suministro está garantizado técnica, legal, económica y políticamente, los conflictos por el agua tienden a ser de baja intensidad. Esto es debido a que la propia subsistencia –personal o grupal– no se ve amenazada por el conflicto del agua. O a que, en caso de situación hídrica grave, existen los mecanismos necesarios para implantar medidas que eviten el enfrentamiento y reanuden el suministro.

Sin embargo, sí existen regiones y países en el mundo donde el acceso al agua no está garantizado ni legal, ni económicamente, pero sobre todo no está garantizado políticamente. Es en estos lugares donde el conflicto se vuelve más acuciante, ya que, la mayoría de las veces, se trata de una cuestión de diferencias de poder que incide directamente en las posibilidades de subsistencia y desarrollo humano de las personas y de sus sociedades. Donde las partes enfrentadas ven el conflicto como un juego de suma cero en el que lo que gane una parte lo pierde directamente la otra.

Muchos de estos conflictos no tienen al agua como protagonista del enfrentamiento. No, al menos, en el primer sustrato del enfrentamiento. El sociólogo alemán Harald Welzer (2011) ha realizado diversas investigaciones en torno a la problemática del conflicto por el cambio climático. Desde su posición de psicólogo social ha observado cómo multitud de conflictos que todo el mundo, incluidos los protagonistas del mismo, piensa en términos identitarios, poseen en realidad una base climática o de lucha por los recursos. Según su tesis de trabajo, muchos de los conflictos identitarios –como puede ser el ruandés que condujo al genocidio de 1994, pero también el conflicto en Sudán– actúan en el nivel identitario tras una serie de disputas sociales más controladas o de baja intensidad. Es así como el origen de un enfrentamiento entre un grupo y otro –o la división misma entre esos dos grupos– se ocasiona por el acceso exclusivo a una fuente de agua potable que anteriormente se compartía. Este hecho comienza a construir la identidad de un grupo frente a otro, a crear la necesidad no satisfecha de resarcirse y a cambiar las percepciones sociales entre ambos grupos. El acceso a un recurso como el agua

no originó el inicio de estos enfrentamientos porque el clima social aún no estaba tan resentido y las percepciones de enfrentamiento no eran tan elevadas. El conflicto estallaró al nivel identitario que todas las versiones –actores del conflicto, pero también los observadores de este, sean académicos o periodísticos– contribuyen a reforzar, pero en realidad se habla de acceso a diferentes recursos vitales para la subsistencia o los medios económicos de vida.

El Pacific Institute de California, presidido por Peter H. Gleick, ha desarrollado una base de datos sobre conflictos por el agua que abarca desde remotos periodos históricos hasta la actualidad. La última versión hasta la fecha, septiembre de 2011, continúa acumulando entradas.

Para poder realizar la base de datos, el Pacific Institute definió los conflictos del agua en torno a seis categorías:

- *Control de los Recursos Hídricos.* Se incluyen conflictos en los que sus actores son tanto estatales como no estatales. Se trata de conflictos donde el abastecimiento o el acceso al agua es el protagonista.
- *Usos militares.* Se refiere a conflictos donde los recursos o sistemas hídricos son utilizados por un Estado como un arma contra una intervención militar.
- *Usos políticos.* En este conjunto se encuentran los conflictos en los que los recursos o sistemas hídricos son utilizados por los actores, estatales o no estatales, como un objetivo en sí mismos.
- *Terrorismo.* Efectuadas por actores no estatales, esta categoría abarca acciones violentas de un grupo, en las que los recursos hídricos son su objetivo.
- *Objetivo militar.* Los recursos hídricos son objetivo militar de un actor estatal.
- *Disputas del desarrollo.* Esta categoría abarca conflictos ocasionados en el contexto del desarrollo económico o social de los países que tienen en los sistemas hídricos el centro de la disputa. Son conflictos que pueden protagonizar actores estatales y no estatales.

Estas categorías corresponden, por tanto, al necesario intento de compartimentar la realidad para poder sistematizar y controlar por estadísticas los datos producidos por todos los enfrentamientos y disputas en torno al agua. El propio Pacific Institute reconoce la limitación de esta clasificación y la posibilidad de que un conflicto pueda ser susceptible de definirse en más de una categoría. Otro problema evidente que tiene la clasificación del Pacific Institute consiste en que cambia las variables de un conjunto a otro. Por una parte, clasifica según los objetivos, pero también, por los actores que protagonizan el conflicto.

Sea como fuere, la base de datos del Pacific Institute tiene recogidos 225 enfrentamientos por el agua. Estos abarcan desde el año 3000 a. C. hasta el año 2010. Uno de sus principales problemas es que la base de datos recoge y computa con igual valor una disputa por el acceso a las aguas del Zambeze entre Namibia, Botswana y Zambia que una supuesta amenaza a una presa realizada por un *hacker* estadounidense infiltrado en el sistema informático del *Salt River Project*.

Aún con sus limitaciones, la herramienta del Pacific Institute continúa siendo de gran utilidad para, de una manera global, entender los conflictos por el agua. Siguiendo el intento del Pacific Institute se podría, para los objetivos de este artículo, resumir una clasificación de dos grandes tipos de conflictos o guerras por el agua. Se trata de aquellos conflictos entre Estados y aquellos conflictos dentro del Estado. Esta reducción de una clasificación más o menos exhaustiva viene justificada en el intento de encontrar las causas de las guerras del agua más allá de la compartimentación de la realidad.

7.4.1 *Conflictos entre Estados*

Resulta casi imposible encontrar una guerra entre dos unidades políticas que tenga como principal eje el agua. Hay que remontarse a hace 4500 años, como señalan Postel y Wolf (2001), cuando las ciudades-Estado mesopotámicas de Lagash y Umma, en lo que actualmente sería el sur de Iraq, se enfrentaron por el control del agua. Sin embargo, esto es una verdad a medias. Como decíamos más arriba, el agua está implicada en multitud de conflictos. Lo que sucede es que generalmente las causas de estos conflictos son interpretadas como causas

identitarias o luchas por el poder, y no como luchas por el acceso a los recursos hídricos.

Esta evidencia histórica es siempre discutida desde el ámbito de estudio de la gestión global de los recursos. Los usos globales del agua, como recurso natural renovable, están supeditados a su capacidad de autoregenerarse, y por tanto, requiere de un especial cuidado a la hora de gestionarlos. La tesis clásica en relación con las guerras del agua las sitúa siempre como conflictos entre diferentes Estados. Son confrontaciones que solo pueden suceder en el campo de las aguas compartidas, en el marco de la cuenca hídrica.

En cuanto a la definición de las causas de las guerras del agua, Homer-Dixon (1994), aunque se refería a los conflictos medioambientales, resume las tres principales.

- Incremento de la población: la teoría de las guerras por el agua entre Estados advierten del incremento desmesurado de la población frente a la capacidad de autoregenerarse de los usos del agua. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Informe de desarrollo humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y crisis mundial del agua* (PNUD, 2007) ha llegado a calcular que en el último siglo el incremento del uso del agua ha sido el doble que el incremento de la población, y que esta relación se sigue manteniendo en la actualidad. Además, y como señala Evans (2010), también el Banco Mundial realiza sus predicciones, las cuales indican que para el 2035 existirá un aumento del 85% en la demanda mundial de carne, en gran parte debido al aumento del número global de consumidores ocasionado por el desarrollo de países como China o India. Por este motivo no hay agua para toda la población —o no la habrá en el futuro— y la escasez de un recurso vital como el agua conllevará a la lucha por su control.
- Cambio en las condiciones medioambientales: este tipo de causas hacen referencia a la cantidad y calidad del agua, las cuales se ven modificadas por culpa de la intervención humana. En este conjunto de causas estaría el desarrollo unilateral de infraestructuras en un curso de agua compartido por, al menos, dos Estados.

- Distribución desigual de los recursos hídricos: sobre todo en lo que se refiere a acuerdos internacionales que perpetúan los usos desiguales, firmados en un momento en el que el *statu quo* era muy propicio para uno de los Estados ribereños.

La mayoría de los defensores de la teoría de las guerras del agua entre Estados tiene en el primer punto, aumento de la población, su punto favorito de análisis. Mientras que la distribución desigual y el cambio en las condiciones medioambientales son entendidos como problemas de carácter humano y, por lo tanto, controlables a través de las herramientas que las diferentes ciencias —políticas, ambientales, económicas, entre otras— el crecimiento poblacional se configura como un elemento inabarcable y casi incontrolable, algo natural que conducirá al inevitable enfrentamiento. En la base de estas ideas hay un punto *malthusiano*, el riesgo que el crecimiento poblacional tiene para la paz y la estabilidad, es decir, para el mantenimiento del *statu quo* internacional. O se controla el crecimiento de la población o se librarán guerras por el agua.

Las consecuencias de estas supuestas causas de guerras por el agua pueden ser muy diversas. Desde la militarización política de zonas que, hasta el día de hoy, se habían mantenido estables, hasta el deterioro irreversible de ecosistemas completos y pérdida de la riqueza natural de los Estados afectados. Pero la consecuencia más determinante de las causas de los conflictos por el agua, aquella que establecería el inicio de la guerra, la constituyen la creación de refugiados por el agua o refugiados ambientales. Para muchos autores, como Welzer (2011), el mayor peligro de los problemas relacionados con los recursos hídricos lo conforma la creación de bolsas de refugiados que, traspasando las fronteras, puedan trasladar las consecuencias de dichos problemas e iniciar así el conflicto internacional por el agua.

Otros como Klare (2003) también ven el aumento de la población como la causa más probable de las guerras por el agua. En concreto Klare (2003) asume que el aumento de la población, unido a la necesidad de incrementar la capacidad de producir alimentos, llevará a un incremento de las superficies dedicadas al regadío y a un aumento de la cantidad de agua necesaria para cada Estado. Será entonces cuando el agua adquiera un valor más allá del económico y se constituya como

un elemento capaz de propiciar conflictos militares entre Estados. En nuestra opinión, este paso más allá en la conceptualización de las necesidades hídricas de los Estados no se producirá. El agua no es como el petróleo y otros recursos cuyo transporte es altamente rentable e imprescindible. Para llegar a una situación de tal calibre en el que el agua fuera susceptible de guerras, como el petróleo pudo ser en la invasión de Iraq en 2003, se necesitarían una serie de acontecimientos escalonados que aumentarían el estrés hídrico hasta límites actualmente inconcebibles.

Pareciera que la argumentación de que los Estados serán, en un periodo de no más de tres o cuatro décadas, capaces de acudir a la guerra por cuestiones hídricas responde más a la necesidad de justificar las actuales guerras por recursos o las de apoyar un cambio de manos en la gestión del agua a nivel internacional –por encima de gobiernos soberanos del Sur– que las de prevenir o advertir sobre una situación concreta.

Los argumentos de Welzer sobre la creación de una población de refugiados ambientales –en su mayoría hídricos– que incrementaría la presión migratoria en los países del Norte y propiciaría enfrentamientos, no es tan dicotómica como parece a primera vista. El mismo Welzer se encarga de analizar las políticas migratorias de Europa Occidental durante estos últimos años y de este análisis se desprende la capacidad del Norte por *protegerse* frente a los problemas poblacionales del Sur. Las estructuras políticas del Norte están siempre a la búsqueda de nuevos elementos y acuerdos internacionales que se encarguen de trasladar la presión migratoria hacia países del Sur que no sean prioritarios en sus políticas. Las guerras del agua se convertirían, entonces, en un problema de los países periféricos.

Si se echa un vistazo a las cuencas fluviales más grandes del mundo (tabla 2) y se compara con aquellas que se consideran más conflictivas (tabla 3) el resultado no puede ser más esclarecedor. Ninguna cuenca situada en países del Norte es considerada como conflictiva. A excepción del río Obi, en Rusia, todas las cuencas sobre las que se predice una conflictividad están situadas en países de la periferia política del sistema internacional. En todas ellas, existe una grave carencia de acceso al agua potable segura por parte de las poblaciones que allí viven. Cabría explicar entonces por qué aún no ha estallado la tan vitoreada guerra por el agua en ninguna de esas regiones.

Tabla 2. *Grandes cuencas fluviales del mundo*

Europa	Danubio	Asia y Oceanía
Norteamérica	Yukon	Volga
	McKenzie	Obi
	Nelson	Yeniséi
	Mississippi	Lena
	St. Lawrence	Kolyma
América Latina	Amazonas	Amur
	Plata	Ganges y Brahmaputra
África y Asia Occidental	Níger	Yangtzé
	Lacho Chad	Murray Darling
	Congo	Huan He
	Nilo	Indo
	Zambezi	
	Orange	
	Éufrates y Tigris	

Fuente: Fernández-Jáuregui & Crespo Millet (2009).

Tabla 3. *Cuencas fluviales con mayor conflictividad*

América Latina	Plata	África	Lago Chad
Asia	Obi		Senegal
	Ganges y Brahmaputra		Nilo
	Mekong		Zambezi
	Salween		Kunene
	Han		Okavango
	Tumen		Orange
			Limpopo
			Incomati

Fuente: Postel & Wolf (2001), aunque la inclusión de la cuenca del Nilo en esta lista es propia.

Parece que, en el caso del agua, no se confirma la supuesta maldición de los recursos, formulada en una ecuación que dice que la abundancia de recursos, lejos de propiciar el desarrollo, propicia la violencia. En estas cuencas aparentemente conflictivas ya existe una situación de estrés hídrico de las poblaciones y de los Estados que lejos de llevar a un enfrentamiento armado está posibilitando acuerdos entre las diferentes partes. De esta manera, se están desarrollando proyectos hídricos auspiciados en la mayoría de los casos por instituciones de gobierno de la cuenca hídrica por encima de los intereses particulares de cada Estado.

Las aguas transfronterizas, los cursos de agua que comparten diferentes Estados y que serían susceptibles de iniciar una guerra por su disputa, están en su mayoría institucionalizados a través de organismos de cuenca. Y aquellos casos en los que aún no se ha podido alcanzar un acuerdo formal, se tiende a respetar los principios de la *Convención de Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación* (Naciones Unidas, 1997):

- Utilización y participación equitativas y razonables.
- Obligación de no causar daños sensibles a las otras partes.
- Obligación general de cooperar.
- Intercambio regular de datos e información.
- Preeminencia de los usos para necesidades humanas y no jerarquización del resto de usos.

La citada Convención, aunque no ha podido aún entrar en vigor por no contar con las adhesiones suficientes, sí que constituye una herramienta que orienta y premia los comportamientos de los Estados, incluso los aún no firmantes, a la hora de gestionar controversias sobre los cursos de agua. Y es que en cuanto a los usos del agua, la cooperación entre Estados se privilegia sobre el conflicto. Esto es así debido a aquello que ya hemos mencionado en la introducción a este capítulo. Y es que el mantenimiento del *statu quo* garantiza a los Estados el control sobre una porción del agua, o sobre ciertos usos que ya tiene, y solo a través de la cooperación estos pueden ganar más capacidad sin arriesgarlo.

Es la ausencia de estos mecanismos de cooperación por cuenca la verdadera motivación para la guerra del agua entre Estados, y no la presión demográfica. A través de la cooperación entre los Estados de la cuenca se pueden implementar acciones para hacer más eficientes los usos del agua, proveyendo una cantidad mayor para el cultivo o para el consumo humano en caso de necesitarse, incidiendo en el deterioro medioambiental de la cuenca y permitiendo a los Estados poder llegar a acuerdos que solucionen sus problemas hídricos de una manera más segura para sus propios intereses.

Es por esto que desde el sistema internacional y sus mecanismos de gobierno global del agua se promociona la elaboración de estos acuerdos de cooperación y la institucionalización de los organismos de cuenca. Incluso desde posiciones defensoras del paradigma liberal del agua los mecanismos de cooperación en torno al agua son vistos como algo inexcusable. El propio Banco Mundial apadrina estas instituciones y tiene en el organismo de gestión de la cuenca del Nilo uno de sus proyectos estrella.

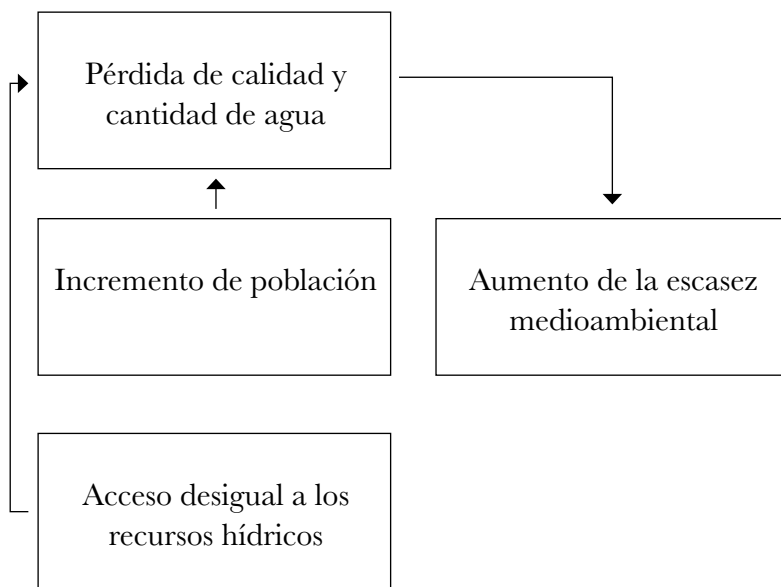
7.4.2 Conflictos dentro de los Estados

Cualquiera que eche la vista atrás podrá comprobar que la mayoría de los conflictos desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días han sido de carácter interno. La realidad de los conflictos entre Estados es que son una tendencia a la baja. La formalización del sistema internacional actual tras la finalización de la contienda mundial estableció un *statu quo* en el que la mayoría de los países tienen más interés en conservar su posición que en mejorarla. Son muchas las teorías que han intentado explicar este hecho, destacando sobre todas ellas la Teoría de la Paz Democrática de Michael Doyle. Dicha teoría afirma, de manera muy resumida, que aquellos países que tienen un régimen liberal no emprenden guerras entre ellos. Con la extensión de los regímenes liberales, sobre todo a raíz de la caída del bloque soviético, la guerra entre Estados se vería reducida casi hasta convertirse en un reducto de las relaciones internacionales.

Como se ha venido comentando, las guerras del agua tampoco tienen que ver, a pesar de los posicionamientos políticos o ideológicos, con conflictos entre Estados. Las verdaderas guerras del agua tienen lugar *dentro* de los Estados y son protagonizadas por un innumerable conjunto de actores que pueden derivar desde las fuerzas policiales o militares de un Estado hasta movimientos populares de protesta, pasando por compañías privadas de seguridad al servicio de multinacionales del sector hídrico internacional.

El esquema clásico de Homer-Dixon (1994) sobre las causas de la escasez medioambiental sirve para poder explicar la diferente conceptualización de las guerras del agua. Autores como Michael T. Klare (2003) defienden que el incremento de la población y el agotamiento del recurso –por el aumento en los usos del agua– provocan el acceso desigual (tabla 4). Sin embargo, también hay quien defiende que las dificultades del acceso al agua están en el centro del problema y que la escasez de los recursos hídricos se produce por una suma entre esta y el incremento de la población (figura 7).

Tabla 4. *Interpretación de la escasez ambiental a través del acceso desigual*



Fuente: Elaboración propia a partir de HOmer - Dixon, T. (1994).

Situar en el centro del problema el acceso desigual a los recursos hídricos focaliza la atención en los problemas del desarrollo y da una explicación a la inexistencia de guerras por el agua en países del centro del sistema internacional.

Hablar de agua y procesos de desarrollo es hacer referencia inevitablemente al fomento de la privatización de los servicios de agua potable de los países del Sur. En realidad, las privatizaciones no son solo patrimonio de los países de la periferia política. Esta polémica preferencia por la gestión privada también es compartida por los países del centro y fomentada por las fuentes del gobierno global del agua. ¿Qué es lo que hace entonces que en países del centro las privatizaciones se conviertan en polémicas sociales mientras que en los casos periféricos estallen guerras por el agua? Primero que todo, la pobreza. La existencia de una situación social de desigualdad provoca que la lucha por el agua sea una cuestión de importancia vital. Pero esta situación de debilidad se ve aún más amenazada cuando los Estados terminan por ejecutar planes de privatización de los servicios públicos del agua. Esta situación se ha mantenido gracias al apoyo de varios agentes de la gobernabilidad global del agua, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la propia Organización Mundial del Comercio.

La visión del paradigma neoliberal sobre el agua en cuanto a las privatizaciones se materializa, según Ricardo Petrella (Bau, 2005), en cinco principios:

- Mercantilización: o consideración del agua como bien económico por encima de cualquier otra.
- Superioridad de lo privado: entendiendo la financiación privada como el motor de cualquier economía. La función de lo público se ve limitada y consistirá en proporcionar el ambiente adecuado para el desarrollo del mundo privado.
- De la cultura de derechos a la de necesidades: el agua pierde su condición de derecho humano al ser entendida desde el marco del derecho civil, como una necesidad.

- Privatización: haciendo una diferencia entre fiscalizar y ejecutar. Entre regular y gestionar. Funciones las primeras propias de lo público y las segundas de lo privado.
- Liberalización: libre mercado tanto a nivel nacional como local, pero sobre todo regional y mundial.

Solo a través de la ejecución de estos principios del paradigma liberal podemos entender la ola de privatizaciones que se extendió por todo el mundo y que afectó, por su vulnerabilidad, al mundo en desarrollo. Según datos aportados por Black (2005), de 1990 a 1997 más de 100 empresas privadas extranjeras se encargaron de los suministros en países en desarrollo, por las 8 del periodo de 1984 a 1990. Este incremento fue facilitado por las políticas de las instituciones financieras internacionales como el FMI, que promovieron la entrada en los mercados de aguas de compañías multinacionales. De 40 países que firmaron convenios con el FMI por los que se comprometían a adoptar medidas de ajuste estructural, al menos 12 incluyeron posiciones de privatización de los servicios del agua o principios de recuperación de costes invertidos por las empresas privadas en dichos servicios (Black, 2005).

Cuando se habla de privatización de servicios públicos de agua, se hace referencia a 7 tipos diferentes de contratos (Sjölander, 2005):

Contrato de concesiones: en el que la entidad privada gestiona el servicio e invierte en el mantenimiento y ampliación de este. La titularidad será pública y la corporación privada asume los riesgos del servicio. Suelen tener una duración de entre 30 a 40 años, aunque las compañías han tenido la tendencia de renegociar las condiciones del contrato a los pocos años de iniciarse con la voluntad de eliminarse riesgos de inversión.

- Contrato de arriendo: determinado por las tarifas. El contratante recoge los pagos, da una fianza a la municipalidad y obtiene el resto como beneficio.
- Contrato de gestión: el contratante privado tiene la función de mantener y operar el servicio. La municipalidad asume la inversión, con lo que el riesgo de la compañía se minimiza. En estos casos la duración suele ser de 5 a 10 años.

- Contrato de servicios: de corta duración, la compañía privada adquiere compromisos en pequeños aspectos, tales como la instalación de contadores o recogida de pagos o reparación de cañerías.
- Unión Comercial: la compañía privada trabaja junto a la pública.
- Consorcio: entre empresas privadas se crea un consorcio para el servicio.

El informe de UN-HABITAT (2003) titulado *Water and Sanitation in the World's Cities*, es uno más entre otros informes que afirman que las soluciones privadas no van a acabar con los problemas de abastecimiento, perpetuando así las condiciones para los conflictos por el agua. El informe señala que los problemas ocasionados en el suministro público son los mismos que en el privado, por tanto, la superioridad intrínseca de las corporaciones privadas queda olvidada. Así mismo, señala que las mejoras de los servicios de aguas vienen ocasionadas por los préstamos de desarrollo, los cuales son solicitados por los gobiernos para financiar las concesiones a las empresas privadas. De esta manera el riesgo asociado a la inversión es asumido íntegramente por el ámbito público, y la empresa privada solo se limita a gestionar los beneficios.

El marco que permite presionar a un Gobierno para abrir un proceso de privatizaciones de los servicios de aguas es sin duda el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios - GATS (siglas en inglés). Este acuerdo fue firmado en 1994 en el marco de la OMC y delimita la legislación de los Estados en cuanto a la materia de servicio de agua y negocios relacionados. En concreto, el GATS señala el servicio de agua, el de cloacas, el tratamiento de aguas fecales, la protección del paisaje y de la naturaleza, la construcción de surtidores, de canales fluviales, de cisternas, de evaluación del agua subterránea, de riego, de presas y de servicios de transporte de agua. Aunque nominalmente el GATS se compromete a defender y proteger los servicios prestados por el Estado, la definición que hace de ellos provoca que en la práctica estos estén totalmente indefensos. El GATS define que si se paga por un servicio o si interviene la comunidad deja de ser servicio público, debiendo el Estado facilitar la intervención del mercado en dicho servicio.

Otro actor que facilita las privatizaciones de los sectores hídricos en países del Sur es el Banco Mundial. La visión que el Banco Mundial tiene de sus esfuerzos a favor de la reforma estructural en los países en desarrollo durante la década de los 80 es bien sencilla, tal y como la describe Francis Fukuyama (Fukuyama, 2004). Para esta institución, los proyectos de recorte del alcance estatal puestos en marcha a través de los proyectos de liberalización no consistían más que en un aligeramiento de aquello que era innecesario para el Estado. En su estrategia actual sobre los recursos hídricos, “Water Resources Sector Strategies”, el Banco pone en claro su política en torno a los servicios de abastecimiento de aguas (Banco Mundial, 2004a). Basándose en su informe de 1993 titulado *Water Resources Management Policy Paper* establece una estrategia fundamentada en el marco legal, la gestión de instrumentos regulatorios y financieros y el desarrollo, mantenimiento y operación de infraestructuras. En esta estrategia el Banco Mundial abandona su tradicional apoyo hacia los proyectos de presas y grandes infraestructuras hídricas, y apuesta por el avance del sector privado. En el análisis que realiza esta estrategia se puede observar cómo al menos el 40% de los proyectos financiados apoyan al sector privado en la gestión del agua. El Banco propone que sean los gobiernos quienes financien la construcción de infraestructuras necesarias quedándose la entidad privada con la gestión del sistema y reduciendo riesgos para los actores del mercado. La inversión pública no solo es necesaria, sino imprescindible para el buen funcionamiento de un servicio de agua. Es un hecho que los avances en la cobertura del agua vienen de la mano de préstamos de desarrollo concedidos a los gobiernos. Sin embargo, aprovechar esta constatación para hacer que las empresas privadas se beneficien de la deuda de los países en desarrollo, además de conseguir unas ventajas para la repatriación de beneficios y la disminución del riesgo empresarial en la inversión que realicen, podría ser calificado de generador de desigualdades, cuando no de estar en la raíz de muchos enfrentamientos en torno al agua.

Tanto los actores privados como las instituciones financieras internacionales han contribuido a la retirada del Estado en muchos países del Sur. Al menos en cuanto a la gestión del agua se refiere. Con sus políticas a favor de las entidades privadas han evitado la creación de mecanismos

institucionales de canalización de los conflictos dentro de los Estados. Lo más curioso del caso es que a nivel internacional, en cuanto a lo que se refiere a las aguas transfronterizas, estas mismas organizaciones promocionan y argumentan la necesidad de crear instituciones de gestión compartida entre los Estados. Lo que están promocionando a nivel internacional entra en contradicción con sus acciones a nivel estatal.

Eliminando los mecanismos públicos de control y gestión del agua se crean situaciones donde las empresas privadas son dueñas de un servicio que garantiza un derecho humano de vital importancia para la vida de las personas. Apoyados en los beneficios de una gestión privada, estos actores terminan por priorizar el beneficio económico por encima de la supervivencia de las personas.

En otros periodos de la historia la gestión del agua fue exclusivamente de carácter privado. Sin embargo, aquellos países que han logrado la cobertura universal en su servicio de aguas lo realizaron a través de la ruptura con esta gestión privada y a través de una gestión totalmente pública. Es ahora cuando en países como Inglaterra o Francia esa cobertura universal está siendo gestionada en parte por entidades privadas.

El fomento de la acción privada en los servicios de agua ha logrado modificar los principios públicos de gestión hasta el punto de que, aun realizándose una gestión a través de medios públicos, estos utilizan una mentalidad y unos principios de gestión privada del agua. De esta manera, y por poner un ejemplo, se ha regenerado la necesidad de incorporar a los principios de gestión pública el concepto de recuperación total de costes. Dicho concepto había sido apartado durante la expansión de los sistemas de agua hacia la cobertura universal y es el que está a día de hoy imposibilitando que las instituciones públicas de los Estados del Sur realicen inversiones necesarias para asegurar a su población un acceso al agua potable.

El contexto actual en lo que respecta a la gestión del agua dentro de los Estados es proclive a la eliminación de las herramientas de cohesión social, ya sea privatizando directamente la gestión o privatizando los principios de gestión pública. Esto no hace sino incrementar las asimetrías entre los actores implicados en los conflictos por el agua. Por

una parte, se encuentran empresas multinacionales, amparadas por los acuerdos y normas de la OMC, y por otra, se encuentran los ciudadanos, convertidos en usuarios o consumidores y, por tanto, con una menor fuerza jurídica a la hora de defender sus derechos. Y entre medias un aparato estatal que puede variar entre dos posiciones.

En muchas ocasiones los gobiernos se encuentran con acuerdos de privatización del agua firmados por otros gobiernos anteriores. Suscritos algunas veces como últimas decisiones de dicho Gobierno y pendientes de ser ejecutados con el Gobierno entrante. En estas situaciones los gobiernos pueden optar por la renegociación de los acuerdos con la entidad privada, pero siempre con la certeza de que es esta la que tiene el poder de decisión. La otra opción consistirá en denunciar el acuerdo, incumplirlo, y exponerse a las decisiones de los órganos de resolución de disputas que las normas internacionales de comercio obligan a intervenir. Estas resoluciones han sido históricamente contrarias a las posturas de los gobiernos, ya que solo atienden a razones comerciales, por encima de las humanitarias.

La otra posición que puede tomar el aparato estatal consiste en la cesión voluntaria de los servicios del agua a las compañías privadas. Es el caso más común y en el que la administración pública facilita la privatización de manera voluntaria. Esta cesión de soberanía no es ninguna novedad histórica, tal como señala Krasner (2001). Lo que sí resulta novedoso es la intervención, mediante el uso de la fuerza, del aparato estatal en pos de la protección de las iniciativas privadas. Casos como el de Cochabamba, Bolivia, donde ante la privatización del agua surgieron protestas y movilizaciones ciudadanas y el Gobierno se alineó directamente con la compañía privada, Aguas del Tunari, reprimiendo violentamente las protestas en lugar de facilitar el consenso social.

Las consecuencias más directas de las privatizaciones son los incrementos en los precios, tal y como pasó en Cochabamba. Los aumentos podrían estar justificados según criterios económicos —aún sobre la base de la obtención de un importante monto de beneficio para la empresa privada gestora—, sin embargo, no son establecidos bajo criterios sociales. El agua, aun considerándose un bien económico, no puede ser en-

tendida como un bien de mercado en el que la necesidad de aumentar los beneficios o los recursos económicos del sector justifique el empeoramiento de la calidad de vida de las poblaciones pobres. En estos contextos cuando surge el levantamiento social, el cual puede derivar en las verdaderas guerras por el agua.

En estas situaciones se produce una pérdida de legitimidad estatal. La retirada del Estado, voluntaria u obligada, erosiona su autonomía y capacidad de decisión, tal como señala Kaldor (2001), y permite que otros actores legitimen sus acciones violentas. Cuando el Estado deja de servir de canalizador para la cohesión social en temas de agua, otras identidades actúan como canalizadoras del descontento, pudiendo hacer derivar la situación en conflicto abierto.

7.5 Conclusiones

Cuando se habla de conflictos por los recursos es muy tentador incluir a las guerras por el agua entre ellos. A las listas de conflictos por recursos, donde el resto de materias –petróleo, diamantes u otros recursos minerales– tienen en realidad un valor económico intrínseco, el agua aporta un matiz de lucha por la supervivencia que es muy atractivo de reseñar para incidir en la importancia que hoy en día cobran este tipo de conflictos (Klare, 2003). Sin embargo, al analizar las guerras por el agua se puede ver que no es un elemento que encaje dentro de esta categoría de guerras por recursos.

De entrada el agua no es un elemento del comercio internacional. O no lo es al menos en la medida de los otros recursos. Su valor comercial no es tal que proporcione justificaciones para una intervención militar en pos de su exportación, por ejemplo. Tampoco tiene el valor señalado que en otros conflictos tiene la presencia de recursos, los cuales han permitido la atomización de actores y la creación de una economía de la guerra (Duffield, 2004).

El agua sí que tiene un valor fundamental para la vida y para el desarrollo de los países. Los cursos de agua aportan potencial energético y son claves en la creación de industria. Su disponibilidad en abundancia permite la elaboración de campos de cultivo extensivo y asegurar

la soberanía alimentaria de las poblaciones. Es por estos motivos que el acceso al agua ha sido reconocido como un derecho humano por la Asamblea General de Naciones Unidas después de años de movilizaciones y procesos. Un derecho humano que es considerado clave para el acceso a otros derechos humanos (Díaz & Caballero, 2008).

Los diferentes proyectos de gobernabilidad global del agua hacen distinciones entre el nivel estatal y el supraestatal. Mientras las aguas transfronterizas o compartidas por dos o más Estados son canalizadas a través de los mecanismos de cooperación internacional, la gestión de los servicios de agua de los Estados son insistentemente objeto de privatización, aumentando la conflictividad social, iniciando las guerras por el agua.

Las guerras por el agua son en realidad por el acceso al agua. A nivel supraestatal el conflicto es canalizado a través de instituciones de cooperación. Las normas consuetudinarias y los tratados internacionales conducen hacia el intercambio de información o a la resolución de las disputas en un momento inicial que evite la escalada del conflicto. Pero a nivel intraestatal el proyecto liberal del gobierno global del agua invita a romper cualquier mecanismo de control del conflicto más allá de la imposición de unas normas comerciales por encima de todo. Por encima incluso del acceso de las personas al agua, condicionando este a criterios económicos de recuperación de costes y extracción de beneficios.

La literatura más elocuente sobre las guerras por los recursos incluye el agua como uno de los motivos que conducirán a los Estados del siglo XXI a la guerra. Para estos autores la guerra aún está por estallar y puede ser evitada a través de la creación de más instituciones supraestatales de cooperación, en lo que pareciera ser la continuación o la culminación de distintos proyectos coloniales (Klare, 2003). Pero en realidad las guerras por el agua ya están aquí. 1,2 millones de niños y niñas mueren al año por diarrea, enfermedad relacionada directamente con el acceso al agua. Especialmente en los países del Sur. Y es en estos países donde las instituciones del gobierno global del agua ejercen presión y compran voluntades con el objetivo de hacer negocio. Los autores de la literatura de las guerras por el agua también tienden a olvidar que las actuales

guerras cuentan con una multiplicidad de actores más allá de los clásicos actores estatales. En las verdaderas guerras por el agua, aquellas que tienen que ver con el acceso de las poblaciones a una fuente de agua segura y de calidad adecuada, el Estado termina siendo una estructura a la que presionar en pos de una obtención de beneficio económico. Solo mejorando su posición de canalizador de la cohesión social y aumentando su responsabilidad hacia la población se podrá poner final a las guerras actuales por el agua.

En el primer aniversario de la declaración del acceso al agua como un derecho humano el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, hizo unas declaraciones a favor de este derecho y se encargó de dejar claro que el agua es un bien económico, con un precio, y que en ningún caso puede servir su consideración como derecho humano para justificar su gratuidad. Estas palabras se consideraron un refuerzo de la posición de los diferentes carteles del agua a nivel internacional, encabezados por el Banco Mundial, que atacan directamente a los subsidios a los precios del agua en países pobres. La estrategia que sigue este cartel no es otra que la de permitir la libre disposición de precios en los servicios de agua privatizados, hasta el punto de que, como en el caso de Argentina, el precio del agua pueda subir más de un 88% con la gestión privada. Cuando a las poblaciones más pobres se les cancela el subsidio o se les aumenta el precio del agua hasta esos niveles, el conflicto por el agua está servido.

Las instituciones del gobierno global del agua tienen ante sí el reto de reforzar las estructuras sociales que permitan, a nivel estatal, canalizar el conflicto, y el acceso universal al derecho humano al agua. Pero este reto no es solo una lucha contra los actores y paradigmas liberales, sino también frente al elemento del cambio climático. Uno de los efectos más reales del cambio climático es que reduce la disponibilidad de agua potable.

La creación de centenares de miles de refugiados climáticos en un momento en el que los países del centro de la periferia están optando por limitar y anular el derecho de asilo, podría influir claramente en la política exterior de estos países. Tal y como explica Welzer (2011), el conflicto

que hasta ahora era local, con la negación del derecho humano al agua y la dificultad de acceder a una fuente segura, se podría convertir en global si termina por producir tales cantidades de refugiados climáticos como se prevé y si los países del centro del sistema político internacional siguen viendo a los refugiados como una amenaza a su modo de vida, y no como una consecuencia directa del proyecto actual del gobierno global del agua.

