



## **La Comercialización de Bienes Públicos a través de Regímenes Comerciales Internacionales – El Interés de Europa por el Agua**

Thomas Fritz, BLUE 21/Attac

### **A. Condiciones previas para la privatización de bienes públicos**

El financiamiento de servicios públicos por medio de recaudaciones de impuestos era para Marx un indicador del capitalismo subdesarrollado. Según Marx, en el capitalismo altamente desarrollado las „condiciones generales de producción“ también podían ser realizadas en forma privada, es decir capitalistamente rentable. Para eso, sin embargo, tenían que cumplirse una serie de requisitos:

1. Tiene que haber sido acumulada una cantidad suficiente de capital.
2. Este capital no espera renta, sino intereses. Es decir es un capital que no es invertido de manera productiva, sino especulativa.
3. El bien público puede ser ofertado en el mercado, porque han sido creados los respectivos derechos de propiedad.

Solamente bajo esas condiciones es posible una privatización de los servicios públicos. De esta manera, los bienes públicos, se convierten en una forma más de inversión de capitales.

Sin embargo a esto se le agrega otro aspecto, que ayuda a clarificar el precio de la rentabilidad capitalista. Esto, que puede ser considerado como un cuarto requisito, consiste en que, si el bien público en sí no es rentable, como por ejemplo en el caso del suministro de agua y el tratamiento de aguas servidas, serán los fondos públicos quienes le ayudarán a cruzar la frontera de la rentabilidad.

Es decir, el saqueo de las cajas públicas, frecuentemente sigue siendo una precondition de la privatización. Actualmente se está incluso incrementando este fenómeno, después de que algunas corporaciones se retiraran de sus actividades internacionales. De esta manera los dineros fiscales fluyen hacia proyectos de privatización en distintas formas.

Por otro lado, la cooperación para el desarrollo bilateral y multilateral proporciona:

- créditos de bajo interés.
- garantías frente a riesgos políticos (Export Credit Agencies, MIGA).
- financiamiento frente a riesgos inflacionarios y fluctuaciones del tipo de cambio (IFC).
- subsidios a clientes de bajos ingresos (output-based-aid, Banco Mundial).

Si a esto se le agregan, por un lado, el otorgamiento de las “garantías de ganancias” para los contratos de privatización o concesión (por ejemplo atando las tarifas al tipo de cambio o renunciando al pago de derechos de concesión) y, por otro lado, la colocación de las



inversiones en “paraisos tributarios” o haciendo valer la “depreciación tributaria” (por ejemplo bajo diversas formas de leasing, que vienen siendo crecientemente propagandas por el Banco Mundial), tenemos entonces que el saqueo de las cajas fiscales subvenciona la ilusión de „cubrir los costos“. De hecho la privatización fomenta, con esto, el incremento de la deuda pública.

## **B. El rol del régimen comercial en la privatización**

Los estados burgueses-capitalistas generalmente garantizan los derechos de propiedad y de uso (requisitos para la privatización de bienes públicos) por medio de sus constituciones. El régimen comercial internacionaliza a estos derechos de propiedad y de uso: ésta es la función original de todos los tratados bilaterales, regionales o multilaterales, llámense UE-MERCOSUR, ALCA o OMC. Es decir, el tema de fondo va más allá de la reducción de barreras comerciales. Esto también es el núcleo de la tesis del „constitucionalismo neoliberal“ de Stephen Gill.

## **C. Liberalización del agua en las negociaciones del GATS y de la UE-MERCOSUR**

El interés de la UE por la liberalización del agua por medio de tratados comerciales internacionales se explica por el conocido hecho, de que la mayoría de las corporaciones de este sector provienen de Francia, Alemania, Inglaterra y España. Este interés se hizo evidente en las negociaciones por el GATS-2000.

Las negociaciones GATS, por un lado, comprenden conversaciones sobre las reglas generales para la regulación interna, medidas de emergencia, licitaciones públicas y subsidios, y por otra parte tienen el objetivo de ampliar los compromisos de liberalizar a nivel sectorial. Estos compromisos fueron anotados por cada país miembro de la OMC en una “lista país”, la cual es parte integrante del tratado GATS. Las negociaciones sectoriales se llevan a cabo bajo el llamado procedimiento Request-Offer (pedido-ofrecimiento).

En este marco, desde julio del 2002, los países miembros de la OMC comunicaron sus pedidos concretos de liberalización (Requests). Sobre la base de estos pedidos, desde marzo del 2003 se están formulando ofrecimientos iniciales, los cuales han sido entregados por 40 países miembros de la OMC, entre ellos Argentina, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile, exceptuando a Brasil.

En el marco de GATS-2000 la UE ha entregado una propuesta de reclasificación para el sector de servicios ambientales ante la OMC. Según esa propuesta, la UE quiere introducir al GATS un nuevo subsector „agua para el uso humano y tratamiento de aguas residuales“. Aparte del tratamiento de aguas residuales esto incluiría también la „recolección, purificación y distribución de agua potable“. Esta reclasificación es la base de los pedidos („Requests“) de la EU. En ellos, se llama a 72 países a liberalizar su red de agua potable,



entre ellos también a los Estados del MERCOSUR. (Esto lo sabemos sólo a través de una filtración de dichos pedidos „GATS-Requests“, por medio del sitio [www.gatswatch.org](http://www.gatswatch.org)).

Según nuestra información limitada, el suministro de agua no fue parte de los primeros ofrecimientos („Offers“). Sin embargo, probablemente vengan nuevas ofertas, ya que éstas pueden ser modificadas en cualquier momento. No se sabe cuanto tiempo más se va a negociar. Pero el proceso pedido-oferta („Request-Offer“), al igual que el programa de trabajo general del GATS, es parte de la „Ronda de Doha“ que comenzó en el año 2002 y que después de fracasar la conferencia de la OMC en Cancún actualmente está congelada.

La relevancia para el acuerdo de asociación UE-MERCOSUR por otra parte se alimenta del hecho de que el borrador para el capítulo de servicios se orienta fuertemente según la estructura del GATS y su modalidad de negociaciones. Actualmente ambos lados están debatiendo puntos abiertos del capítulo de servicios y paralelamente están llevando a cabo un proceso pedido-oferta. Sus detalles, sin embargo, se desconocen.

#### **D. Los riesgos de la liberalización del agua vía GATS o EU-MERCOSUR**

Sin embargo la tan promovida liberalización del agua vía GATS o EU-MERCOSUR conlleva importantes riesgos. Estos se pueden clasificar, según el área en el que inciden, bajo los siguientes tres aspectos:

##### **1. Por los principios de acceso a mercados y trato nacional (fijados en ambos acuerdos).**

El principio de acceso al mercado („market access“) prohíbe en forma general los monopolios y los derechos excluyentes, tanto como limitaciones en la personalidad jurídica y en la participación de capitales. Esta prohibición general de monopolios y derechos excluyentes es especialmente relevante para los monopolios públicos „naturales“ de redes en el caso del suministro de agua y en el de la recolección y tratamiento de aguas servidas. Si los países miembros incluyen la obligación de brindar acceso libre al mercado en su lista de obligaciones („list of commitments“) y no mencionan explícitamente el derecho de mantener esos monopolios en su lista de obligaciones, estos tendrían que eliminarse.

Si una comuna actualmente establece ciertas disposiciones jurídicas para la participación del sector privado en el suministro del agua, para reservarse, con ello, un margen de influencia, esto podría ser interpretado como una barrera ilegítima para el acceso al mercado. Lo mismo podría ser válido para contratos concesionarios, los cuales por lo general contienen una serie de requisitos de desempeño.

Una decisión política que apunte a permitir solamente la participación minoritaria de inversiones extranjeras en el sector del agua, podría ser incongruente con la prohibición de limitaciones en la participación de capital. Esa pérdida de la posición dominante en



una empresa podría eliminar la posibilidad, en caso de conflicto, de que se impongan los intereses públicos frente a los intereses por ganancias de los inversores.

El principio de trato nacional exige la no-discriminación entre proveedores de servicios nacionales y extranjeros que sean „iguales“. Una amplia gama de mecanismos legales, desde los subsidios hasta los estándares, sin embargo, contienen un potencial discriminatorio. Adicionalmente, el principio jurídico de „igualdad“ crea problemas. De acuerdo a la doctrina comercial de „igualdad“ („likeness“) podría ser problemático, por ejemplo, otorgar pagos de compensación a una empresa privada por el costo adicional de cumplir con obligaciones en pos del bienestar público. Estas podrían ser consideradas como medidas discriminatorias que distorsionan la libre competencia.

## 2. **Por el programa de trabajo en curso del GATS** (regulación interna, medidas de emergencia, licitaciones públicas y subsidios).

El programa de trabajo actual del GATS, aparte de los principios de liberalización, contiene riesgos, especialmente en el ámbito de la regulación nacional. De acuerdo al Artículo VI.4 se deberán desarrollar reglamentos para el otorgamiento de licencias, estándares y cualificaciones. Estos, hasta ahora, solamente existen para el ámbito de la auditoría, pero no para otras áreas como los servicios de agua.

Por lo tanto hay que hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Qué objetivos de interés público serían reconocidos como „legítimos“ por tales reglamentos?
- ¿Sería concordante una medida estatal con los requisitos del „test de necesidad“ previsto?
- ¿Qué impactos tendría una orientación, según estándares internacionales, sobre el nivel de estándares de calidad?

Las discusiones del GATS sobre medidas de emergencia, licitaciones públicas y subsidios hasta ahora no han arrojado resultados concretos. Esto sin embargo puede cambiar en el transcurso de las negociaciones. La falta de medidas de emergencia es especialmente problemática. Si un miembro de la OMC quiere dejar sin efecto alguna obligación, contraída con el GATS, por un lapso determinado, a causa de una situación de emergencia en el ámbito económico, no lo puede hacer actualmente. Sólo le quedaría el camino más largo y difícil de cambiar sus obligaciones, previsto en el artículo XXI del GATS. Esta falta de reversibilidad por lo tanto puede entrar en conflicto con la re-municipalización de plantas de tratamiento de agua privatizadas. El riesgo de una querrela judicial aumenta.

La UE especialmente está promoviendo la discusión sobre compras gubernamentales de servicios y ha propuesto, al GATS, un anexo sobre este aspecto. El acuerdo paralelo actual dentro de la OMC sobre este rubro sólo vale para 28 Estados, entre ellos la UE, pero para ningún Estado del MERCOSUR. En el marco de las negociaciones bilaterales, la UE ha propuesto, el año pasado, la liberalización de compras gubernamentales, sin obtener respuesta, hasta ahora, por parte del MERCOSUR.

El objetivo de las negociaciones sobre compras gubernamentales es la licitación, de éstas, a nivel mundial. Esto por un lado aumenta la presión a privatizar. Por otro lado, muchas veces, sólo las grandes corporaciones internacionales pueden participar en el



proceso de licitación, lo que hace aumentar las tendencias a la concentración. Si el otorgamiento de los subsidios se tuviese que abrir a las corporaciones transnacionales bajo el principio de trato nacional, los riesgos de las negociaciones sobre subsidios residirían sobre todo en la competencia aguda por los escasos fondos fiscales.

### 3. Por el proceso pedido-ofrecimiento actual

Los riesgos del proceso pedido-ofrecimiento residen, sobre todo, en la lógica del „trade off“ y en su intransparencia. Por ejemplo, hace poco la EU le ofreció al MERCOSUR un aumento en la cuota de importaciones de carne bovina, y a cambio esperaba concesiones en las áreas de servicios, inversiones y compras gubernamentales.

La disposición de hacer concesiones en la liberalización de los areas de servicios e inversiones a cambio de un acceso mas amplio al mercado agrario o la reducción de subsidios agrarios por parte de la UE ha sido relativamente alta dentro del MERCOSUR, especialmente en Brasil. Esa disposición evidentemente también se explica por la presión sostenible de adquirir ingresos por concepto de exportaciones, para poder pagar la deuda.

La intransparencia, finalmente, impide la posibilidad de tomar influencia política efectiva. Las negociaciones de liberalización dentro de la OMC transcurren de forma tan antidemocrática como aquellos entre la UE y el MERCOSUR. Los intereses del capital gozan de una preferencia sistemática.

### E. Qué hacer?

Desde la perspectiva de los movimiento sociales, que se resisten a las privatizaciones del suministro del agua, existen dos líneas relevantes que están interconectadas:

1. **La deslegitimación** de la instauración de los derechos privados de propiedad y uso, a nivel nacional, y por medio del régimen comercial, también, a nivel internacional.
2. La **apropiación** de empresas suministradoras y de tratamiento de aguas locales. Esto significa, por un lado, impedir privatizaciones planeadas y, por otro lado, la reapropiación de empresas ya privatizadas.

Con respecto a la deslegitimación existe un tabú en cuanto a tematizar, a nivel de sociedad, los derechos privados de propiedad y de utilización. Hay que romper con ese tabú. Aquellos actores que enfocan su trabajo hacia la reforma del régimen comercial internacional, muchas veces ya no llegan a tematizar eso. Los tratados bilaterales y los de la OMC sirven solamente en forma superficial a la reducción de barreras comerciales. Su función real reside en la instauración permanente e irreversible de los derechos privados de utilización capitalista. Está función hay que llamarla por su nombre y ponerla en primera plana en el trabajo de difusión pública de movimientos críticos.

Igualmente existe la necesidad de deslegitimizar las modalidades de negociación que son intransparentes, antidemocráticas y enfocadas unilateralmente a los intereses del capital. Una toma de influencia efectiva por parte de movimientos sociales, sindicatos y ONGs, en



la práctica, no es factible. Por eso un “acompañamiento crítico” de negociaciones como éstas siempre corre el peligro de contribuir más a la legitimación del lado opositor que a una presión real sobre él.

Con respecto a la apropiación, el proceso de deslegitimación tiene que complementarse con un reforzamiento de luchas de apropiación, que de hecho están ocurriendo tanto en América Latina como aquí en Europa. Sin embargo el apoyo a estas luchas, acá en Europa ha estado relativamente débil, a pesar de que son empresas europeas que se van de “shopping” a nivel internacional. Pero como la simple re-municipalización o estatización, ante el trasfondo de burocracias corruptas y políticas neoliberales, no constituye una respuesta. Con estas luchas de apropiación se trata, sobre todo, de una búsqueda de mecanismos de control democráticos que constituyan una alternativa.

La apropiación, por lo tanto, significa iniciar un proceso de búsqueda que deje sin efecto los derechos de propiedad privados y que, como alternativa, sujete a las empresas suministradoras a un control y a una planificación democrática por parte de sus empleados y la sociedad. En el marco de un proceso como éste también se va a tener que tematizar y revisar el comportamiento economicista de estas empresas. El objetivo de las fuerzas emancipadoras debería ser, en este sentido, el de sustituir la base comercial de esas relaciones por una base solidaria.

FFFFF IIIII NNNNN