

LA DINÁMICA DE APROPIACIÓN PRIVADA DEL AGUA EN MÉXICO

THE DYNAMIC OF PRIVATE APPROPRIATION OF WATER IN MEXICO

Rocío HERNÁNDEZ VITE¹

RESUMEN: La presente investigación tiene como objetivo analizar la dinámica de apropiación privada del agua en México al amparo de la Ley de Aguas Nacionales, y en condiciones mundiales de escasez y disputa por el recurso. Ello, con el fin de trazar las líneas generales para la emisión de una nueva ley que permita garantizar el derecho humano al agua, de conformidad con la Constitución Política de México y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los métodos empleados son de carácter histórico estructural y analítico jurídico, desde una perspectiva crítica. Se concluye que dicha apropiación ha sido facilitada por el propio Estado, a través de mecanismos legales y una política orientada a la privatización funcional del sector hídrico, lo que ha dado lugar a la desposesión de tierras y aguas, y al incremento de la sobreexplotación de acuíferos, así como a la inequidad en el acceso y a los conflictos por el agua.

PALABRAS CLAVE: agua, derecho al agua, apropiación, privatización, desposesión.

ABSTRACT: *This research is aimed at analysing the private appropriation of water in Mexico under the National Waters Act, in conditions of global scarcity and water disputes, to provide general lines for the enactment of a new regulation that enables to guarantee the human right to water; in accordance with the Political Constitution of Mexico and international human rights instruments. The methods used are historical structural and legal analytical, from a critical perspective. It concludes that such appropriation has been facilitated by the own State, through legal mechanisms and a water policy oriented to the functional privatization of water sector. All this giving rise to dispossession of lands and waters, the increasing over-exploitation of underground aquifers, as well as unequal access and conflicts over water.*

KEYWORDS: *water, right to water, appropriation, privatization, dispossession.*

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El agua en la geopolítica y la geoeconomía mundial.* III. *El cambio de paradigma en la regulación del agua.* IV. *La dinámica de apropiación privada del agua.* V. *A modo de conclusión: diagnóstico y líneas generales para una nueva ley de aguas nacionales.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes problemas que amenazan la continuidad de la vida en sociedad es la crisis del agua en la que México ocupa el lugar 74 respecto de 174 países estudiados por el Centro para la Ecología e Hidrología de Gran Bretaña.² Se trata de un problema que trasciende la esfera nacional al estar asociado con una forma de producción global que ha conducido al planeta hacia límites ambientales, en un contexto internacional de disputa por los recursos naturales vitales para la humanidad y el sostenimiento del sistema económico mundial. En este escenario, más amplio e influido además por la relación de dependencia económica con EE. UU., la regulación del agua como derecho humano en México ha contrastado en la praxis con su uso desde una visión económica que ha conducido a la creciente sobreexplotación de acuíferos y privatización de sistemas operadores de agua locales,³ así como a conflictos locales e internacionales por el recurso.

Cabe señalar que, de la cantidad de agua disponible a nivel mundial, sólo alrededor de 3% es agua dulce, y el consumo del recurso se incrementa constantemente a la par del aumento de la población y del consumo *per cápita* debido al crecimiento urbano, a cambios en los hábitos de consumo, al aumento de los servicios y, en general, a la implementación de modelos de desarrollo basados en la extracción desmedida de recursos naturales. Así, hoy en día se consume 2.7 veces más agua que hace cincuenta años, mientras que la tensión sobre el agua se incrementa por la alta demanda desde los sectores hidroeléctrico y

² Reportado en el año 2007. Ocampo-Fletes, Parra-Izunza y Ruiz-Barbosa, “Derechos al uso del agua y estrategias de apropiación en la región semiárida de Puebla, México”, 64.

³ Hernández Lara y Alvarado Granados (coords.), *Necesitamos una ley de aguas para garantizar el derecho humano en México*, 75 y 76.

agroindustrial, y el comercio mundial a partir de bienes que incorporan grandes cantidades de agua.⁴

Si bien es cierto que las causas de este problema son multifactoriales, también existe evidencia de que esta crisis ha sido producto de la asimetría en el acceso a este recurso, vulnerando los derechos de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en lo particular, así como el bienestar de las personas, en general. Las anteriores tendencias han tenido lugar al amparo de la Ley de Aguas Nacionales, vigente desde 1992, sin que se haya emitido la nueva ley a la que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Política), que protege el derecho al agua, en lo relativo a la emisión de una nueva ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012. Incurriendo el Congreso de la Unión en una omisión legislativa, y el Ejecutivo Federal en una falta de reglamentación en la materia.⁵ Lo cual, ha sido un importante factor en la crisis del agua y la falta de acceso a este derecho en un sector amplio de la población del país.

De esta forma, la dinámica de apropiación privada del agua ha sido facilitada por el propio Estado a través de diversos mecanismos jurídicos y políticas en torno al recurso, dando origen a conflictos de distribución entre grupos o sectores sociales en el marco de relaciones de poder a escala nacional y mundial. De ahí que sea pertinente analizar dicha dinámica y sus implicaciones con miras a dar cumplimiento a la obligación del órgano legislativo de emitir una nueva ley en la materia que sirva de base para atender tal problemática de orden vital.

En este sentido, diversos grupos parlamentarios han incorporado en sus agendas legislativas el problema del agua, tal y como se observa en las correspondientes al primer período ordinario de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados. En las agendas de los grupos parlamentarios de Morena y del Partido Revolucionario Institucional se contempla la expedición de una Ley General de Aguas y la reforma a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Por su parte, la agenda

4 Gaybor Secaira, “Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador”, 112 y 198.

5 Sentencia recaída en la Controversia Constitucional 61/2020, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Javier Laynez Potisek, 25 de enero de 2022. Registro digital, <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272065>.

del Partido Verde Ecologista de México busca incorporar en la Ley de Aguas Nacionales un enfoque de derechos humanos y sustentabilidad encaminado a garantizar el acceso equitativo, suficiente y de agua de calidad a la población. Asimismo, en el caso del Partido del Trabajo, se prevé la expedición de una nueva Ley de Aguas Nacionales bajo los parámetros de soberanía y no privatización.

En el plano mundial, y particularmente, en la relación con EE. UU., la escasez de agua dulce es considerado un problema estratégico de seguridad nacional. Al respecto, diversos autores han planteado que América Latina está adquiriendo una dimensión estratégica global por sus grandes reservas de recursos naturales, en general, y de agua dulce, en particular. “Ellos plantean que esta situación, si no se analiza en profundidad y no se toman las medidas adecuadas y conjuntas como región, puede transformarse en una seria amenaza dado que, Latinoamérica vive día a día el aumento de las políticas tendientes a su “recolonización”, particularmente lideradas por las grandes multinacionales del norte global, cada vez más ansiosas de acceder y controlar sus recursos.”⁶

En este contexto mundial, se sitúan los procesos de apropiación privada de los recursos hídricos en México y los países latinoamericanos. Si bien existen diversos estudios que abordan el problema de la privatización del agua en la región desde distintas ópticas políticas, económicas o sociales, en su mayoría se trata la dimensión jurídica solo de manera superficial, sin aterrizar propuestas concretas para la emisión de una nueva ley en la materia. Por su parte, los análisis jurídicos no problematizan o encuadran el papel de la normatividad vigente dentro de la compleja dinámica mundial en torno al agua.

En esta línea, el objetivo del presente trabajo es analizar la dinámica de apropiación privada del agua en México, con el fin de proveer a los legisladores los elementos necesarios para visualizar sus procesos en el panorama nacional e internacional. De manera que, a partir de la comprensión de esa dinámica, se puedan trazar líneas generales para la emisión de una nueva ley que permita revertir la tendencia privatizadora en el acceso al recurso y garantizar el derecho humano al

⁶ Estenssoro y Vásquez Bustamante (coords.), *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global, implicancias para América Latina*, 225 y 226.

agua, de conformidad con la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.

La hipótesis que guía el trabajo es que en el país la dinámica de apropiación privada del agua ha sido facilitada por el propio Estado, a partir de diversos mecanismos jurídicos y la implementación de políticas, lo cual ha abonado a la creciente sobreexplotación de acuíferos y dando lugar a conflictos de distribución en torno a este recurso, en el marco de relaciones de poder a escala nacional y mundial. Los métodos empleados son de carácter histórico estructural y analítico jurídico, desde una perspectiva crítica basada en la teoría de la dependencia y los estudios anticoloniales.

Así, en este trabajo se estudian las estrategias de apropiación privada del agua en condiciones mundiales de escasez y disputa por el recurso. Para ello, se parte de analizar la dinámica del agua en la geopolítica y geoeconomía mundial, lo que posteriormente permite explicar el cambio de paradigma en su regulación. A continuación, se analiza la dinámica de apropiación privada del agua, concluyendo con un diagnóstico y líneas generales para una nueva Ley de Aguas Nacionales.

II. EL AGUA EN LA GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA MUNDIAL

La escasez del agua es un problema que afecta a uno de cada 5 de la población mundial, y se espera que vaya en incremento al grado de constituirse en uno de los mayores retos del siglo XXI. Este problema se encuentra vinculado con el cambio climático que ha causado disrupciones en el ciclo hidrológico, siendo uno de los aspectos más preocupantes la distribución desigual de agua en el planeta.⁷

El carácter vital del recurso hídrico, tanto para la reproducción de la vida humana como para el sostenimiento del sistema económico mundial, ha conducido a que el agua adquiera un carácter estratégico. Ello se observa particularmente a partir de 1987, cuando los EE. UU. incorporaron el tema de la localización, acceso y gestión del agua a nivel global en su estrategia de seguridad nacional. Así, desde 1990

⁷ Debaere, "The Global Economics of Water: Is Water a Source of Comparative Advantage?", 32.

comenzó a discutirse el tema en diversas instancias o programas internos de ese país que derivaron en la Declaración sobre la Política de Estados Unidos y el Desafío Global del Agua de 2009. En este marco, se determinó que la escasez del agua “representaría tanto una amenaza directa como indirecta (por la generación de conflictos respecto a su acceso) para la seguridad estratégica, por lo cual debía ser abordada sin descartar el uso de la fuerza militar.”⁸

En este contexto mundial, América Latina ha adquirido una importancia estratégica global por sus grandes reservas de agua dulce en relación con su baja densidad poblacional a nivel mundial, 32% y 8.4%, respectivamente. Se ha destacado que 10 de los 30 países con mayores reservas de agua dulce líquida en acuíferos y congelada en glaciares se encuentran en esta región, lo que convierte a reservas hídricas como el Acuífero Guaraní, la Cuenca del Río de la Plata y la Cuenca del Orinoco o el Río Amazonas en zonas estratégicas.⁹

A pesar de las reservas hídricas en Latinoamérica, existen grandes disparidades espaciales entre y dentro de los países, y algunas de las regiones más pobladas sufren de escasez de agua. Esta disparidad es notable sobre todo en Brasil y México, países donde también se observan altas cifras de agua perdida de las tuberías, casi 40%, y entre 42 y 45%, respectivamente, muy por encima del 15 al 20% que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) definen como buena práctica.¹⁰

Debido a ello, diversos autores han advertido sobre los potenciales conflictos externos e internos por el control de los recursos hídricos y el emprendimiento de estrategias por parte de las grandes potencias, particularmente EE. UU., para la apropiación y dominio del agua. “Ellos plantean que esta situación, si no se analiza en profundidad y no se toman las medidas adecuadas y conjuntas como región, puede transformarse en una seria amenaza dado que, Latinoamérica, vive

⁸ Claveria, Texeira y Seitz, “La geopolítica del agua de Estados Unidos y su respuesta desde América Latina”, 225-240.

⁹ Porcentajes de acuerdo con el Banco Mundial en 2017 y 2020. Estenssoro y Vásquez Bustamante (coords.), *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global, implicancias para América Latina*, 244 y 245.

¹⁰ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina”, 2 y 3.

día a día el aumento de políticas tendientes a su “recolonización”, particularmente lideradas por las grandes multinacionales del norte global, cada vez más ansiosas de acceder y controlar sus recursos.”¹¹ Sobre todo considerando que, de la cantidad de agua disponible a nivel mundial menos del 3% es agua dulce, lo que explica la dimensión geopolítica y geoeconómica del recurso.¹²

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la actividad económica que más ha consumido agua es la agricultura que, a pesar de la llamada revolución verde, consume aproximadamente un 70% junto con la ganadería.¹³ No obstante, de acuerdo con Debaere, la generación de energía es el principal uso directo de agua, antes que la agricultura, las manufacturas y la minería. Pues a pesar de que el mercado internacional de la energía es relativamente pequeño, el factor intensivo del agua es indirectamente usado en su producción.¹⁴

A partir de lo anterior, se generó el concepto de agua virtual para referir a la que es utilizada para la producción de bienes o servicios. De esta forma, la importación y exportación de bienes que requieren grandes cantidades de agua para su producción conlleva una huella hídrica (interna o externa) o la transferencia de agua virtual desde el mundo subdesarrollado hacia los países del norte.¹⁵ Según Debaere, el 20% del agua de uso global del agua del planeta es comerciada como agua virtual. En este sentido, el agua es también una fuente de ventaja comparativa y los países que tienen más agua disponible tienden a exportar más bienes intensivos en agua. De ahí que el comercio internacional juegue un papel importante en el problema de la escasez de agua.¹⁶

El 80% de los flujos comerciales internacionales corresponde a productos agropecuarios, y el 16% del uso del agua en el mundo se destina a la producción de bienes exportados desde los países

11 Estenssoro y Vásquez Bustamante (coords.), *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global, implicancias para América Latina*, 225-245.

12 Delgado Ramos, “Privatización y saqueo del agua en Mesoamérica”, 92.

13 Segrelles Serrano, “Geopolítica del agua en América Latina: dependencia, exclusión y privatización”, 3.

14 Debaere, “*The Global Economics of Water: Is Water a Source of Comparative Advantage?*”, 38.

15 Segrelles Serrano, *op. cit.*, 7.

16 Debaere, *op. cit.*, 34 y 47.

latinoamericanos, lo que implica que la región aporta dicha cantidad como agua virtual al comercio mundial, principalmente como parte del complejo de cereales-carne, cítricos, frutas y hortalizas, entre otros, además del trabajo humano incorporado. La paradoja, como advierte Segrelles, es que los países latinoamericanos que han orientado su producción agropecuaria y recursos naturales hacia las exportaciones no son autosuficientes en materia alimentaria, sino que dicha política va en detrimento del consumo local y el medioambiente.¹⁷

En general, el problema de la escasez del agua forma parte de una crisis ambiental caracterizada por la degradación del entorno natural y la sobreexplotación de los recursos naturales, principalmente de carácter estratégico, lo cual es producto de la acumulación irracional del capital en la que la naturaleza es sometida a la lógica del mercado a partir de su valorización económica. Así, dentro de la actual geopolítica del desarrollo sustentable han surgido nuevas estrategias de apropiación capitalista de la naturaleza,¹⁸ y específicamente en torno al agua. En América Latina, EE. UU. ha emprendido estrategias para asegurarse de las reservas de recursos hídricos más importantes en la región, impulsando megaproyectos de infraestructura para el traslado de agua desde el Norte, Centro y Sudamérica hacia ese país a través de:

[...] la North American Water and Power Alliance (NAWAPA), el Plan Puebla-Panamá (PPP) y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA). La NAWAPA pretende desviar los vastos recursos hídricos de Alaska y el oeste de Canadá hacia Estados Unidos, mientras que el PPP tiene proyectadas varias obras de infraestructura en Centroamérica, incluyendo la explotación hídrica del Petén guatemalteco y el sur de México (Chiapas y Yucatán). Sin embargo, el más ambicioso de los tres megaproyectos es el IIRSA, que propugna la creación de corredores industriales y enormes construcciones hidroeléctricas e hidrovías en América del Sur.¹⁹

¹⁷ Segrelles Serrano, “Geopolítica del agua en América Latina: dependencia, exclusión y privatización”, 4-6.

¹⁸ Mazabel-Domínguez, Mendoza-Fragoso y Macías-Gloria, “Globalización, neoliberalismo e imperativos de la racionalidad económica en el uso de los recursos hídricos en México”, 201 y 202.

¹⁹ Segrelles Serrano, *op. cit.*, 10 y 11.

Asimismo, EE. UU. busca apropiarse de una de las reservas hídricas más importantes del mundo, el Acuífero Guaraní que se extiende por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, alegando la supuesta existencia de grupos terroristas islámicos en el área conocida como la triple frontera.²⁰ Con estos objetivos, los organismos financieros internacionales, controlados por ese país, impulsan la realización y actualización de inventarios sobre la localización y volúmenes de agua disponibles en la región, la capacidad de generación de energía, excedentes de agua, etc., para ser compartidos o intercambiados por los Estados, así como la participación del BM-BID en la formulación de marcos legales, el diseño, la implementación y la toma de decisiones de la política hídrica,²¹ la cual es diseñada de conformidad con la política de seguridad nacional estadounidense, a partir de la autorregulación de las empresas que operan en el sector.

Coincidente con el fenómeno de la securitización del agua y su consolidación como un recurso estratégico, la escasez y el incremento constante de la demanda de agua a nivel mundial hizo de este un negocio muy rentable o lucrativo.²² Asimismo, las dificultades, sobre todo el mundo en desarrollo, para garantizar el acceso al recurso, dadas sus limitaciones económicas y tecnológicas, representaron el contexto ideal para el impulso de la privatización del agua por parte del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, en adelante Banco Mundial), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el gobierno alemán, junto con diversas organizaciones internacionales²³ y, desde luego, las corporaciones transnacionales que a través de reuniones internacionales o foros de agua, concertaron la vinculación y condicionalidad para el

²⁰ *Ibid.*, 9.

²¹ Delgado Ramos, “Privatización y saqueo del agua en Mesoamérica”, 95 y 96.

²² Segrelles Serrano, *Geopolítica del agua en América Latina: dependencia, exclusión y privatización*, 14. De acuerdo con este autor, el *Bloomberg World Water Index* auspiciado por once empresas del sector ha registrado un rendimiento del 35 % anual desde 2003, en comparación con las acciones del petróleo y el gas que sólo han experimentado un aumento del 29%. “El origen de esta comercialización del agua se puede datar en noviembre de 2001, cuando los recursos naturales, la salud y la educación comenzaron a ser objeto de negociación para su liberalización en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).”

²³ Deckwirth, “Palabras clave para entender el mercado del agua”, 25 y 26. Entre algunas de las organizaciones internacionales que refiere se encuentran el *World Water Council* formado en 1996 por gobiernos y organizaciones internacionales que cada tres años organiza el Foro mundial del Agua; el *Global Water Partnership*, financiado por Europa y Canadá; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el *World Panel on Financing Water Infrastructure*; la *Water Operators’ Partnership Alliance*, y la Fundación Ford, entre otras.

financiamiento internacional y la cooperación, al emprendimiento de modelos privatizadores del servicio público de agua.

No obstante, para comprender la dinámica de privatización del recurso en América Latina, ésta debe enmarcarse en el proceso de liberalización del sector en Europa durante los años noventa (en Inglaterra en 1989), el cual permitió a las compañías inglesas, francesas y españolas extender o internacionalizar sus actividades, principalmente hacia el sur global. Ello, mediante las políticas de condicionalidad impulsadas por el Banco Mundial que apoyan al sector privado y la asistencia técnica en los países en desarrollo con base en el supuesto manejo sustentable del recurso, entendido como su privatización y comercialización, lo que requiere la mejora de las condiciones para la inversión privada y la eliminación de los subsidios. Sobre estas bases, la mayoría de los países de la región emprendieron por lo menos un proyecto de privatización en grandes ciudades.²⁴

El argumento a que se ha recurrido para justificar la necesaria privatización del sector es la incapacidad financiera y técnica de los Estados y sus empresas para proporcionar el servicio de agua. Dado que la competencia sólo puede existir entre empresas privadas, la liberalización y la venta de las empresas públicas son exigencias para la apropiación privada del agua. La liberalización se realiza a través de la suscripción de acuerdos internacionales que establecen los estándares para el comercio mundial del agua y el ingreso de la inversión extranjera en el sector.

La privatización implica la transferencia de la propiedad y el dominio del Estado sobre los bienes públicos o nacionales en beneficio de empresas privadas, la cual puede ser de hecho o mediada por las leyes. Aunque la infraestructura o redes de agua sigan siendo propiedad del Estado, las funciones y obligaciones de éste en la provisión del servicio público pueden ser traspasadas total o parcialmente al sector privado (privatización funcional). En adición a ello, y aún bajo la estructura de empresas públicas, éstas pueden ser corporativizadas u orientadas bajo principios económicos como medida previa o preparatoria para su posterior privatización, a fin de “modernizar” el sector o aliviar el erario.²⁵

²⁴ Bakker, “Neoliberal Versus Postneoliberal Water: Geographies of Privatization and Resistance”, 254.

²⁵ *Ibid.*, 24.

Como indica Deckwirth, la participación privada en el sector se realiza en diversas etapas. En un primer momento, se impulsa la descentralización y la creación de empresas autónomas; por ejemplo, en manos de gobiernos locales, pero con orientación comercial en sus operaciones, lo que sirve para hacerlas más atractivas para su posterior adquisición por parte de empresas privadas. Este proceso de adecuación puede conllevar una división de diferentes empresas, la cancelación de deudas y una reducción de personal.²⁶

Otras políticas preparatorias para la privatización son la transferencia de la gestión de cuencas hídricas en favor de organizaciones no gubernamentales (ONG) financiadas por Conservation Internacional (CI), *World Wide Found for Nature* (WWF) y otras que reciben fondos directamente de la Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos (AID).²⁷ En todo caso, se exige al Estado beneficiario del financiamiento externo el otorgamiento de garantías, en caso de que no se logren los beneficios esperados o sea revocada la concesión, y para la protección contra otros riesgos políticos o regulatorios.

De esta forma, tuvo lugar durante la década de los noventa un cambio significativo en la política hídrica de un buen número de países, particularmente en América Latina, que trascurió desde un enfoque del agua basado en el dominio y control del Estado (como servicio público) para incorporarse al mercado como materia prima. Dicho cambio fue producto de las presiones desde el exterior, principalmente el Banco Mundial²⁸ y el BID, que condicionaron la obtención de préstamos o la reestructuración de la deuda nacional de esos países a la apertura del sector, en beneficio de unas pocas empresas trasnacionales de origen europeo y estadounidense que controlan el mercado a nivel mundial.²⁹

Si bien, desde el siglo XIX y a lo largo del XX, la política hídrica se mantuvo bajo un paradigma económico basado en el papel productivo

²⁶ *Idem.*

²⁷ Delgado Ramos, “Privatización y saqueo del agua en Mesoamérica”, 93.

²⁸ Bakker, “Neoliberal Versus Postneoliberal Water: Geographies of Privatization and Resistance”, 254.

²⁹ Grosse, Santos, Taks y Thimmel (comps.), *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*, 27. Grosse y otros autores indican que las diez principales corporaciones que controlan el mercado mundial del agua son: *Veolia Environnement* y *Suez Environnement* (Francia); *ITT Corporation* (EE. UU.); *United Utilities* y *Severn Trent* (Reino Unido), *GE Water* y *American Water Works Company* (EE. UU.); *Thames Water* (Reino Unido), *Kurita Water Industries* (Japón) y *Nalco Company* (EE. UU.), en ese orden.

del recurso (como insumo para la producción de bienes y servicios), el régimen jurídico era de tipo dominial, es decir, basado en el dominio del Estado sobre las aguas bajo su jurisdicción, cuya propiedad originaria de la nación era transmitida en forma de concesiones administrativas para su aprovechamiento por los particulares. En este marco, las “leyes de agua tenían una función estratégica para brindar seguridad a los titulares de los derechos (concesiones) de uso del agua y coordinar administrativamente sus diferentes aprovechamientos, privilegiando el uso económico a expensas de sus funciones ambiental y social.”³⁰

En América Latina, la apertura del sector hídrico se dio en el contexto de la reforma económica neoliberal que implicó la desregulación de la economía, la privatización de empresas públicas y recursos estratégicos entre los que se encuentran las tierras y aguas, la liberalización del comercio y de los flujos de inversión extranjera que se orientaron hacia las actividades extractivas y otras que consumen grandes cantidades de agua.

A pesar de los resultados poco satisfactorios de la privatización del agua en la mayoría de los países, indica Bakker, sobre todo en términos de cobertura en zonas de pobreza, que llevaría a que el propio Banco Mundial reconociera en 2005 que la mayoría de los sistemas de provisión de agua permanecerían bajo propiedad pública, el número de empresas privadas en el sector aumentó de 12, a mediados de los noventa, a más de 150 para 2012. Sin embargo, esto lejos de mostrar un retroceso, representa una serie de prácticas selectivas o de reorientación espacial de la inversión privada hacia los países y urbes de ingreso medio en búsqueda de tasas de retorno más favorables. De esta manera, se ha dejado en manos del Estado la provisión de agua en los espacios o comunidades menos rentables, manteniéndose en las ciudades o zonas urbanas que generan mayores beneficios.³¹

30 Martín y Bautista Justo, *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*, 22.

31 Bakker, “*Neoliberal Versus Postneoliberal Water: Geographies of Privatization and Resistance*”, 256 y 257.

III. EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA REGULACIÓN DEL AGUA

La propiedad y el aprovechamiento o usos del agua ha tenido lugar dentro distintos paradigmas: económico, centrado en el papel productivo del recurso; ambiental, basado en la relación de la comunidad con el agua; social, desde el enfoque de la provisión de servicios públicos de agua potable y saneamiento;³² y cultural, desde la cosmovisión de grupos o comunidades indígenas en su vinculación con la tierra y los recursos naturales que en ella se asientan.

El enfoque económico es el que ha imperado desde el siglo XIX hasta la actualidad, aunque desde la década de los setenta del siglo pasado se han ido incorporando, tanto a escala nacional como internacional, las otras perspectivas y sus principales nociones en la visión económica preponderante. Primero, el paradigma ambiental impulsó la aplicación de ciertos principios orientados a revertir el daño ambiental y evitar la destrucción de los ecosistemas por la intervención antrópica. Entre ellos destacan los de prevención, precaución, equidad inter y transgeneracional, responsabilidad, sustentabilidad y cooperación, a partir de los cuales se cuestiona la viabilidad del modo de producción actual,³³ incorporándose posteriormente algunos aspectos del paradigmas social y cultural, sobre todo desde la visión de pueblos originarios o comunidades indígenas.

En función de tales paradigmas, los sistemas jurídicos nacionales han reflejado algunas tendencias observadas por Dellapenna: 1) son más coherentes e integrados en países desarrollados y más pluralistas en los países en desarrollo; 2) han integrado gradualmente aspectos ambientales desde 1972; 3) se han abierto gradualmente a la participación del sector privado desde finales de los ochenta y sobre todo durante los noventa,³⁴ a los cuales podría agregarse 4) que han incorporado la participación y demandas de pueblos indígenas, grupos sociales y la ciudadanía desde un enfoque de derechos sociales.

Por lo general, las regiones con escasos recursos hídricos tienen mayor necesidad de regular, en comparación con los que tienen

³² Martín y Bautista Justo, *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*, 22.

³³ *Ibid*, 23.

³⁴ Dellapenna y Gupta, "Toward Global Law on Water", 440.

abundancia de ellos. En la cultura jurídica romano-germánica la propiedad sobre el agua puede ser privada, pública o común; mientras que en la del *common law* la propiedad del agua está asociada a la tierra. La mayoría de los países permiten el acceso al agua a través de la propiedad, licencias, concesiones o mercados de agua. Los países en desarrollo carecen por lo general de recursos humanos, técnicos, y financieros para implementar la regulación del agua. Asimismo, el centro del enfoque ha cambiado desde la cantidad a la calidad de agua debido a la óptica medioambiental.³⁵

En las últimas décadas, el énfasis en la regulación se ha puesto en diversos aspectos, tales como la gobernanza y participación pública; la gestión integrada y el desarrollo sostenible; e incorporación de la participación privada. Sin embargo, como indica Dellapenna, estas diferentes racionalidades pueden mostrar diversos conflictos o tensiones en la práctica. Sobre todo, esta última que ha sido impulsada como la solución para financiar y eficientar el servicio público de agua potable. En diversos casos se ha documentado el aumento de los precios del servicio, y la inaccesibilidad para la población en situación de pobreza.³⁶

En México, para finales de los ochenta, la política sobre el recurso se encontraba centralizada en el gobierno federal, enfrentaba rezagos en la infraestructura y la provisión del servicio público de agua potable. La infraestructura para la irrigación, responsable por el uso del 80% del agua, con subsidios del Estado equivalentes al 80% y los irrigadores solo contribuían con el 20%. Entonces, según refiere Wilder, el Estado mexicano fue presionado desde el exterior para “modernizar” su marco jurídico y sistema de aguas para favorecer la agricultura de exportación y productividad industrial. Lo cual implicaba la transferencia de la tierra y los recursos hídricos a productores privados y corporaciones.³⁷

Así, el cambio de paradigma en la política hídrica se llevó a cabo en el marco de la reforma económica estructural que tuvo como principales ejes la privatización de empresas estatales y la liberalización del comercio de bienes, servicios y capitales. A partir de la adhesión al Acuerdo de

³⁵ *Ibid.*, 441 y 442.

³⁶ Ya que las empresas privadas no siempre mantienen sus compromisos de invertir después de que han recibido una concesión del Estado. Dellapenna y Gupta, *op. cit.*, 442 y 443.

³⁷ Wilder, “Water Governance in Mexico: Political and Economic Apertures and a Shifting State-Citizen Relationship”, 3 y 4.

Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y, sobre todo, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que formalizó la dependencia de la economía mexicana respecto a la estadounidense. Para la entrada en vigor de este último se prepararon las bases legislativas que hicieran posible la liberalización del sector y garantizaran el fácil acceso al recurso para la realización de actividades económicas intensivas en agua, principalmente la agricultura industrial. Tales bases quedaron establecidas en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política que regula el agua bajo el enfoque de propiedad originaria de la nación y dominio del Estado sobre los recursos naturales comprendidos en el territorio nacional.

La nueva política fue promovida e impulsada por el Banco Mundial y el BID que condicionaron el apoyo financiero del sector a su reorientación hacia el mercado con base en los principios de descentralización, privatización y sustentabilidad.³⁸ Ello, en la línea de los Principios de Dublín adoptados en el marco de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente de 1992 en la que se afianzó la visión del agua como bien económico, en relación con las políticas para su conservación, la participación de los usuarios y la ciudadanía. Sobre estas bases, se impulsó la privatización de los servicios de agua potable, tendencia que inició Chile y siguió Bolivia, México, Argentina, Brasil, Perú y Colombia.

El financiamiento del Banco Mundial, que consistió en un préstamo de 186.5 millones de dólares, se realizó a través del Programa de Modernización de Manejo del Agua (PROMMA), y la asistencia técnica y administrativa. Su objetivo era apoyar al gobierno mexicano en la implementación y logro de objetivos del nuevo marco legal. Principalmente, tuvo como propósito “contribuir a establecer y consolidar la capacidad tecnológica que requiere México para el desarrollo y manejo integrado de sus recursos hídricos”. Asimismo, mediante el Programa de Adecuación de Derechos de Uso de Agua (PADUA), el cual facilitó la adquisición de títulos de concesión de agua mediante un pago bajo preestablecido de (2.50 pesos por metro cúbico, en comparación con el del mercado local que oscila entre 4.5 y 6 pesos/m³).³⁹

³⁸ *Ibid.*, 5.

³⁹ Jiménez Cisneros, Torregrosa y Armentia, y Aboites Aguilar, *El agua en México: cauces y encauces*, 93.

Sin embargo, a diferencia de los otros países de la región, la política hídrica nacional estuvo basada, por lo menos formalmente, en la descentralización, cuya implementación tuvo lugar durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari. En 1989 fue creada la Comisión Nacional del Agua (Conagua) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la cual, además de dirigir la política sobre el recurso, asumió las facultades de otorgar concesiones a entidades del sector público y privado, y tener a su cargo el registro público de derechos de agua para dar seguridad jurídica a los derechos de propiedad privada sobre el agua.

Otros aspectos clave de la nueva política fueron la eliminación de los subsidios y la recuperación de los costos; la transferencia de la gestión de los distritos de irrigación a las organizaciones de usuarios o productores; la municipalización de la gestión de los servicios urbanos de agua y saneamiento; la institucionalización de la participación (aunque limitada a ciertos sectores y sólo para efectos consultivos) a través de los Consejos de Cuenca. Los anteriores aspectos quedaron formalizados en la Ley de Aguas Nacionales de 1992 que fue reformada en 2003 y 2004 para introducir mayor descentralización a través de la creación de los Organismos Regionales de Cuenca que gozan de cierto grado de autonomía e incorporar el enfoque ambiental, aunque sin desarrollar y prever mecanismos para su implementación.⁴⁰

Así, bajo la administración del Presidente Ernesto Zedillo se introdujo, por lo menos igual formalmente, el enfoque de la sustentabilidad ambiental en la política hídrica que se reflejó en dichos cambios legales e institucionales como la transferencia de la Conagua a la Secretaría sobre el Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), aunque se mantuvo a la Conagua como órgano desconcentrado. De hecho, como refiere Wilder, a pesar del enfoque ambiental reflejado en el plan nacional 2007-2012, se siguió dando prioridad a medidas tendientes a la eficiencia y la productividad, a través del incremento de la inversión privada.⁴¹

⁴⁰ Wilder, "Water Governance in Mexico: Political and Economic Apertures and a Shifting State-Citizen Relationship", 5-11.

⁴¹ *Ibid.*, 8.

El principal objetivo de la descentralización en el sector hídrico fue “fragmentar la gestión del agua en el país y limitar aún más, el poder de los gobiernos estatales, municipales y comunidades en el manejo del agua”, a la par de impulsar al sector privado en aras a sentar las bases para la privatización del recurso. La Ley de Aguas Nacionales sentó las bases para la privatización de la infraestructura para el suministro de agua potable. Asimismo, excluye a la población del proceso de toma de decisiones sobre las políticas y la gestión real del agua, para trasladarlo a las grandes empresas, lo cual implica el despojo de un bien público que es transferido a manos del gran capital.⁴²

La financiación de proyectos en el sector por parte del Banco Mundial deviene desde 1972, cuando se celebró el primer convenio para elaborar el Programa Nacional Hidráulico de 1975. Para 2005, había apoyado más de 30 proyectos vinculados con el agua en áreas como irrigación, saneamiento y abasto. El propio organismo financiero lo confirmó en la evaluación del Proyecto de Administración de Recursos Hidráulicos que llevó a cabo en 1996, indicando que “La política nacional hidráulica y los objetivos de administración de agua en México están estrechamente de acuerdo con la política del BM”.⁴³

No obstante, han sido documentados los resultados poco satisfactorios e incluso contraproducentes de la política hídrica implementada en las últimas tres décadas. A pesar de las reformas legales, se ha mantenido en su mayoría la gestión centralizada y la asignación del recurso con fines de crecimiento económico.⁴⁴ “El 95% de los mayores distritos de irrigación han sido transferidos a asociaciones de agua encargados de manejarla (Conagua, 2007). Mas que la sustentabilidad del recurso, se ha generado una mayor inequidad entre los sectores usuarios de agua” (ejidatarios y empresas agrícolas).⁴⁵

Uno de los principales problemas, ya presentes desde mediados del siglo pasado, pero reforzado en los últimos años, es la creciente sobreexplotación de los acuíferos, la participación social se ha

42 Mazabel-Domínguez, Mendoza-Fragoso y Macías-Gloria, “Globalización, neoliberalismo e imperativos de la racionalidad económica en el uso de los recursos hídricos en México”, 205.

43 Hernández Navarro, Luis, “Banco Mundial, México y agua”, *La Jornada*, 12 de julio de 2005.

44 Jiménez Cisneros, Torregrasa y Armentia, y Aboites Aguilar, *El agua en México: cauces y encauces*, 85.

45 Wilder, “Water Governance in Mexico: Political and Economic Apertures and a Shifting State-Citizen Relationship”, 10.

mantenido acotada y los beneficios distribuidos de manera selectiva en el manejo del recurso.⁴⁶ Aunado a la introducción de nuevos actores y la creciente transferencia en su manejo hacia el sector privado, así como al estrechamiento o clausura de los canales de resolución de conflictos en torno al recurso. Lo que ha hecho que el enfrentamiento y la presión sean los principales canales del descontento de la población, dando lugar a las luchas locales o a nivel subnacional por el agua.⁴⁷

De acuerdo con Moreno y otros autores, de 32 acuíferos sobreexplotados en 1975 se pasó a 104 en 2006, lo que significa que en tres décadas aumentó más de tres veces el número en donde la extracción fue mayor a la recarga natural. Los casos críticos se encuentran en las entidades federativas del centro y norte de la República Mexicana, en particular en la cuenca del río Lerma (Guanajuato y Querétaro), en la región de La Laguna (Coahuila-Durango), en la península de Baja California, y en Aguascalientes, Chihuahua y Sonora, lo cual, según este autor, es el origen de la crisis y gestión social.⁴⁸

IV. LA DINÁMICA DE APROPIACIÓN PRIVADA DEL AGUA EN MÉXICO

La estrategia de apropiación del agua, en tanto recurso estratégico, ha sido articulada a escala global en el marco de una disputa por los recursos naturales, en la cual participan diferentes actores a través de distintos mecanismos e iniciativas legales orientados a favorecer el control del agua por parte de los grandes capitales transnacionales, principalmente de origen estadounidense y europeo. Los actores operan en distintos niveles: las grandes empresas transnacionales y las asociaciones u organizaciones auspiciadas por ellas; los Estados hegemónicos o del mundo en desarrollo, y los organismos financieros controlados por ellos; los Estados dependientes o en desarrollo, a través de las élites políticas que controlan o dirigen las instituciones encargadas de la política hídrica; empresas nacionales o locales, sean públicas o

⁴⁶ Jiménez Cisneros, Torregrosa y Armentia, y Aboites Aguilar, *op. cit.*, 80.

⁴⁷ Kloster, "Gobierno y lucha por el territorio político del agua en México", 78.

⁴⁸ Moreno Vázquez, Marañón Pimentel y López Córdova, "Los acuíferos sobreexplotados: origen, crisis y gestión social", 80.

privadas; y en el caso de México, como de otros sistemas federales, los gobiernos de las entidades federativas y municipales. Sobre todo, estos últimos que por disposición constitucional tienen a su cargo los servicios públicos de agua potable y saneamiento, de conformidad con el inciso a), fracción III, del artículo 115.

Mehta utiliza el concepto de acaparamiento o apropiación de aguas para aludir a aquellas situaciones en las que actores poderosos asumen el control de valiosos recursos y cuencas de agua para su propio beneficio, privando de ellos a las comunidades locales cuyo sustento depende de estos recursos y ecosistemas.⁴⁹ No obstante, para efectos de este trabajo se pone énfasis en la dinámica de la apropiación privada del agua en el contexto del sistema del mundo capitalista, en la que la división internacional del trabajo (por un lado países desarrollados exportadores de capital y tecnología, y por el otro, economías dependientes exportadoras de fuerza de trabajo y materias primas), la desigual distribución de recursos hídricos en el planeta y la ventaja comparativa que para algunos países puede representar en el esquema del comercio internacional antes descrito de carácter desigual.

Así, se utiliza el concepto apropiación para referirse a las estrategias o mecanismos orientados a permitir el acceso y control del agua en el exterior, principalmente en los países del sur global y con reservas del recurso, para ser transferidos (de forma directa o virtual) y aprovechados por corporaciones transnacionales, sus países de origen, y empresas locales vinculadas o no a las primeras. Todos ellos encuadran dentro de los procesos de acumulación por desposesión, referidos por David Harvey,⁵⁰ que implican la privatización de recursos públicos o bienes comunes (de facto y/o por ley) y su transferencia desde las economías dependientes hacia los países centrales con el respaldo de los Estados y del régimen jurídico nacional y/o internacional. De esta forma, se han emprendido diversas estrategias de apropiación privada del agua en México, mediadas por técnicas o formas de privatización,⁵¹ por ley o *de facto*, que podrían ser comunes a otros países latinoamericanos, y pueden tener lugar en el campo y/o en la ciudad, como a continuación se exponen.

⁴⁹ Mehta, Veldwisch y Franco, "Water Grabbing? Focus on the (Re)appropriation of Finite Water Resources", 197.

⁵⁰ Harvey, "El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión", 113 y 118.

⁵¹ Referidos por diversos autores, principalmente, Ribeiro, "Las caras de la privatización del agua", 13 y 14.

1. Apropiación de tierras o biorregiones

Las empresas que consumen grandes cantidades de agua o comercian con este recurso buscan apropiarse de grandes extensiones de tierra o biorregiones enteras para garantizarse el monopolio en su uso. En este caso, se busca la adquisición de la propiedad privada sobre la tierra y las fuentes de agua en ellos, para la colocación de ambos en el mercado.⁵² La agroindustria se encuadra dentro de estas formas de apropiación, ya que necesita grandes cantidades crecientes del recurso para ser más competitivos.

De esta forma, el comercio agrícola global es una gran transferencia de agua, en forma de *commodities* o agua virtual, desde regiones donde se encuentra en forma abundante y a bajo costo hacia otras donde escasea y es cara, la cual es utilizada para producir y comerciar bienes y servicios, por lo general, desde países en desarrollo a Europa. La producción de monocultivos, principalmente, frutas, cereales, u hortalizas en la región es a través de riego, generando 40% de los alimentos que se consumen en el mundo.⁵³

Lo anterior está relacionado con el auge de las operaciones comerciales y especulativas sobre tierras, y la consiguiente desposesión de comunidades rurales.⁵⁴ Especialmente perjudicial para los pueblos indígenas ya que, por lo general, el uso de las tierras y aprovechamiento de aguas se ha realizado con base en usos y costumbres, formas tradicionales o colectivas de gestión no formalizados por el derecho estatal. Como resalta Franco, esto contrasta con la asignación de derechos privados sobre el agua a inversores nacionales y extranjeros que es altamente visible y reconocida legalmente.⁵⁵

⁵² *Ibid*, 13.

⁵³ Gaybor Secaira, “Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador”, 198.

⁵⁴ *Ibid*, 200. Gaybor señala que, en Ecuador, por ejemplo, la concentración del agua ha implicado la concentración profundamente inequitativa de la tierra. “Según cifras oficiales, la población campesina indígena que cuenta con sistemas comunales de riego representa el 86% de los usuarios, sin embargo, solo tienen el 22% del área regada y únicamente acceden al 13% del caudal. En tanto que el sector privado que representa el 1% de las unidades de producción agropecuarias concentran el 67% del agua.” Asimismo, “la mayor parte del agua de fácil acceso para riego ya está concesionada o autorizada formalmente y también está acaparada al margen de la ley. Los hacendados captan el 91% del caudal y solo el 9% va a los mediados y pequeños productores”.

⁵⁵ Franco, Mehta y Veldwisch, “The Global Politics of Water Grabbing”, 1652-1657.

El despojo, transferencia y privatización del agua en territorios indígenas y comunidades es justificada bajo el argumento de que ello redundará en una mayor eficiencia y productividad del sector (modernización). Sin embargo, a la par de destruir sus formas de vida y modelos tradicionales de manejo de agua, se ignora las grandes desigualdades de poder entre los actores del mercado del agua. De acuerdo con Ribeiro, un ejemplo de ello es el programa Procede en México que permite el fraccionamiento de tierras bajo formas de propiedad colectiva o social (ejidos o comunidades agrarias, o bajo usos y costumbres de pueblos indígenas) para su posterior adquisición o adjudicación legalizada en forma de propiedad privada.⁵⁶

Asimismo, se refleja en la creación de fondos privados en el sector del agua y su colocación en la cartera de inversiones. Tales como el “Fondo AgriSar” de capital privado perteneciente a un banco holandés y otro suizo. Entre sus principales objetivos está la inversión de recursos hídricos, señalando que “la monetización del agua está apenas comenzando, en un momento en que un recurso antes gratuito gana valor de escasez, y vemos oportunidades para las compañías que puedan asegurar y gestionar su suministro”.⁵⁷

2. Apropiación por desviación de aguas o ríos

Con la construcción de represas, hidrovías y desviación (parcial o total) de ríos de sus cauces naturales sin la autorización del Estado para abastecer zonas urbanas o actividades económicas intensivas en agua, como la agroindustria y la generación de energía, se priva del recurso a comunidades, campesinos y pueblos indígenas, provocando su desplazamiento, y la correspondiente destrucción o modificación de sus formas de vida, cultura y modalidades de desarrollo.⁵⁸

3. Apropiación por contaminación

Las industrias minera, petrolera, eléctrica, papelera, entre otras, junto con la contaminación por agrotóxicos de la actividad industrial, contaminan

⁵⁶ Ribeiro, “Las caras de la privatización del agua”, 13.

⁵⁷ Franco, Mehta y Veldwisch “El acaparamiento mundial de aguas: una guía básica”, 16.

⁵⁸ Ribeiro, *op. cit.*, 13.

las fuentes de agua como “efecto colateral”, apropiándose *de facto* de un recurso público o de la nación, e imposibilitando su uso o aprovechamiento por el Estado, la ciudadanía u otros sectores sociales.⁵⁹

4. Apropiación de servicios de agua y saneamiento en zonas urbanas

A través de concesiones, licencias, contratos de servicios múltiples u otras formas administrativas, se ha permitido a las empresas locales o transnacionales la apropiación y utilización de las redes de distribución, fijando las condiciones para el acceso de la población con tarifas desfavorables. Así, lo que antes era un servicio público o un bien básico para la población, se convierte en un bien sujeto a comercialización al que sólo pueden acceder quienes tienen capacidad económica.⁶⁰

5. Apropiación para el embotellamiento de agua

Debido a la falta de mantenimiento de las redes públicas de distribución de agua, ya sea por recursos o capacidad técnica insuficientes, las empresas locales o transnacionales se orientan a la comercialización del agua embotellada para suplir la demanda de agua potable. Por lo general, se subsidia u otorgan permisos casi de forma gratuita para la explotación de fuentes de agua en beneficio de las grandes empresas transformadoras, además de que las botellas de plástico son un factor de contaminación de las aguas subterráneas.⁶¹

En 1999 el Consejo Estadounidense de Defensa de los Recursos Naturales registró que el agua embotellada es entre 240 y 10 mil veces más cara que el agua de la llave. PepsiCo y Coca Cola embotellan en diversas localidades agua proveniente del sistema de servicio público municipal, vendiendo así a la población lo que ha pagado previamente. En México, el volumen de agua embotellada es el más alto del mundo en términos *per cápita*, seguido por Italia. Asimismo, es el segundo consumidor mundial por volumen total después de EE. UU., mientras

⁵⁹ Ribeiro, “Las caras de la privatización del agua”, 14.

⁶⁰ *Idem.*

⁶¹ *Idem.*

que en Latinoamérica es el mayor consumidor por volumen total, con 46% del total comercializado en 2010.⁶²

A pesar de ello, los gobiernos locales de países en desarrollo perciben la presencia de embotelladoras transnacionales como un factor benéfico para el país. Sin embargo, organizaciones como *Bottled Life* han acusado a Nestlé de despojar a poblaciones vulnerables y pobres del recurso. En México, Joel Díaz Ramírez, quien fuera Presidente Municipal de Santa Rita Tlahuapan, Puebla, señaló a raíz de la publicación en 2003 de los resultados de disponibilidad de agua subterránea en la región, que la empresa embotelladora de agua localizada en el municipio no había traído ningún beneficio para la población, sino que, por el contrario, había dado origen a un desequilibrio o sobreexplotación del acuífero del valle de la entidad y problemas de abastecimiento de agua.⁶³

6. Apropiación a través del monopolio de tecnologías

Por lo general, las transnacionales concentran la tecnología y técnicas para extraer el agua subterránea o su purificación, a pesar de que la contaminación de las aguas es propiciada por la actividad de las propias corporaciones.⁶⁴ Ello, a través del registro de patentes sobre la tecnología que les otorgan derechos exclusivos para su utilización, los cuales son protegidos por las leyes nacionales y tratados internacionales, lo que les permite controlar o establecer monopolios en el mercado del agua.

Los mecanismos antes referidos de apropiación privada del agua se han legalizado bajo diversas formas contractuales. Desde 1990, las empresas transnacionales del sector han sido beneficiadas con un buen número de contratos para operar los servicios de agua potable y saneamiento. Algunas de las principales formas de contratación referidas por Van Den Berge son:

- A. Contratos de concesión son otorgados para efecto de que las empresas puedan gestionar el sistema de aguas y el cobro de las tarifas que incluyen la recuperación de los costos más un lucro o ganancia. La

⁶² Delgado, “El negocio del agua embotellada y sus impactos socio-ambientales”, 37.

⁶³ *Ibid*, 38.

⁶⁴ Ribeiro, “Las caras de la privatización del agua”, 14.

empresa privada es responsable de todas las inversiones, incluido el mantenimiento de las redes de distribución y la construcción de nuevas infraestructuras para ampliar la conexión.

- B. Contratos de arrendamiento (léase, en francés, contratos de *affermage*) en virtud de los cuales la empresa es responsable del sistema de distribución y de hacer las inversiones necesarias para el mantenimiento de las redes, aunque la autoridad sigue siendo responsable de las nuevas inversiones para incluir hogares sin acceso al servicio.
- C. Contratos de gestión en los que la empresa privada es responsable de la administración del servicio de agua, pero no de la realización de nuevas inversiones, ni de la fuerza de trabajo. Un contrato de gestión típico involucra unos pocos ejecutivos de alto nivel que vienen de la empresa privada a la que se asigne la administración de la compañía, por un período de entre uno y cinco años. Estos contratos son libres de riesgo para el sector privado y no implican ninguna inversión por parte de la empresa privada.⁶⁵
- D. Asociaciones público-privadas (APP o PPP, por sus siglas en inglés). Contrataciones mediante los cuales se delega la prestación de servicios de agua y saneamiento urbanos a un operador privado, quien se hace cargo de la gestión del servicio. En realidad, no son más que un cambio de lenguaje para evitar la privatización, ya que este término se ha convertido en polémico debido a sus efectos adversos.⁶⁶

De acuerdo con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el caso de las asociaciones en Saltillo, se ajusta a este marco contractual de “concesión mixta”, en el cual las empresas privadas comparten la gestión y riesgos con una empresa privada durante la

⁶⁵ Van Den Berge, “Acumulación y expropiación de los derechos de agua potable por parte de las empresas multinacionales”, 156 y 157.

⁶⁶ *Ibid*, 163.

vigencia del contrato. Señalan que en 2001 la empresa paraestatal del municipio aprobó este esquema contractual en el que la empresa Aguas de Barcelona (AGBAR) adquirió una participación de 49% en la nueva empresa de capital mixto. Así, la empresa municipal controla el recurso, pero la administración y la ejecución de los proyectos son transferidos al sector privado.⁶⁷

Sin embargo, los esquemas diversos de contratación con empresas transnacionales se han realizado al amparo de acuerdos e instrumentos internacionales de comercio e inversión que protegen su capital, propiedad intelectual e inversiones de los riesgos políticos y regulatorios tales como cambios legislativos, expropiación, revocación o rescisión de contratos, entre otros. Entre ellos se encuentran el GATT, a nivel multilateral; los Tratados de Libre Comercio (TLCs) y los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI) de carácter regional y bilateral, respectivamente. Dichos instrumentos habilitan a los inversores extranjeros para acudir a foros o instancias internacionales en lugar de sujetarse a la jurisdicción estatal en caso de que consideren que su inversión ha sido afectada por las medidas adoptadas por el Estado receptor.

Tales mecanismos legales tienen por efecto convertir los bienes naturales, entre ellos el agua, en bienes “globales” sujetos a dichos acuerdos internacionales. De esta forma, la apropiación de aguas es posible por el interés de los Estados (principalmente en los países en desarrollo) de atraer flujos de inversión extranjera, lo que los lleva a reformar o emitir nuevas regulaciones en lugar de impedir la apropiación privada de dichos bienes. Las reformas son impuestas desde el exterior a través de los organismos financieros internacionales bajo el control de las economías centrales, y tienen por efecto sustituir la regulación doméstica por el derecho transnacional que favorece el comercio y la inversión.⁶⁸

No obstante, a nivel mundial o multilateral se adolece de un marco jurídico aplicable a todos los países que permita sustentar el carácter global del recurso. Desde las últimas décadas del siglo XX, el derecho

⁶⁷ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina”. 10.

⁶⁸ Véase Hernández Vite, “Los tratados internacionales como instrumento de integración dependiente”.

internacional del agua se ha centrado en establecer un marco general para la solución de controversias entre países que por lo general tienen su causa en una distribución desigual del agua en el planeta. Para 2006, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estimó la existencia de 263 cuencas hidrográficas transfronterizas compartidas por 145 países,⁶⁹ lo cual representa potenciales conflictos geopolíticos a nivel local, regional, nacional y mundial.

En esta línea, Dellapenna resalta que el derecho internacional del agua ha proveído sobre todo de soluciones pacíficas a los conflictos interestatales a partir del reconocimiento de la soberanía nacional sobre las aguas nacionales, limitada por el derecho de otros Estados a utilizar aguas compartidas. Este principio surgió de controversias en las que las partes reclamaban derechos absolutos sobre el recurso y fueron resueltas con base en la noción de comunidad de propiedad sobre las aguas y diversos principios como el de utilización equitativa, de prevenir cualquier daño a los Estados vecinos, de reciprocidad y la solución pacífica de controversias. La mayoría de las declaraciones, codificaciones y tratados incluyen estos principios que han sido desarrollados a partir de la costumbre y negociaciones internacionales, y disputas de arbitraje.⁷⁰

El marco internacional para la resolución de conflictos se conforma básicamente por la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, la cual fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1997. Ésta confirmó los principios básicos de uso equitativo y razonable, de prevención de daño y de cooperación. Sin embargo, ha tenido un lento proceso de ratificación, pues a más de veinte años de su adopción no ha entrado en vigor, lo cual podría reflejar el desacuerdo de algunos Estados en torno al principio de uso equitativo, aunque ya ha inspirado otros instrumentos internacionales.⁷¹

Asimismo, cabe citar el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, aprobado en 1992 y en vigor desde 1996. Inicialmente sólo disponible

⁶⁹ Segrelles Serrano, "Geopolítica del agua en América Latina: dependencia, exclusión y privatización", 8.

⁷⁰ Dellapenna y Gupta, "Toward Global Law on Water", 444-446.

⁷¹ *Ibid*, 447.

para ratificación de los miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), pero que fuera enmendada en 2003 y 2012 para permitir la adhesión de los Estados miembros de las Naciones Unidas. El convenio incluye disposiciones para la protección del medioambiente, incorporando los principios de uso razonable y equitativo, de precaución, el principio de que, quien contamina paga, y la protección de los derechos de las generaciones futuras. Relacionado con ello, debe referirse la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Derecho de los Acuíferos Transfronterizos adoptada en 2011, orientada a prevenir y reducir la contaminación de los acuíferos transfronterizos mediante la cooperación de los Estados.

En adición a lo anterior, pueden citarse las compilaciones o codificaciones de prácticas estatales en la materia a iniciativa de la Asociación de Derecho Internacional (ILA, por sus siglas en inglés). Éstas son las Reglas de Helsinki de 1996 sobre los Usos de las Aguas de los Ríos Internacionales que incorporan en principio de uso equitativo y razonable, y prevén disposiciones para las aguas subterráneas y superficiales; las Reglas de Berlín de 2004 que incluyen los últimos enfoques internacionales sobre el agua, medioambiente, derechos humanos y derecho humanitario; y las nuevas reglas sobre agua subterránea formuladas por la Comisión de Derecho Internacional (ILC, por sus siglas en inglés).⁷²

De acuerdo con Dellapenna, aunque 97% del agua fresca o dulce (excluyendo la capturada en glaciares o capas de hielo) es agua subterránea, hay pocas normas de derecho internacional que la regulen. Los tratados de agua entre EE. UU. y México no hacen referencia a fuentes de aguas subterráneas compartidas, a pesar de su importancia en las regiones áridas fronterizas. Aunque algunos consideran que el derecho internacional aplicable es el mismo que para las aguas superficiales, se evidencia la falta de un marco global claro para el agua.⁷³

No sólo se adolece de un marco jurídico claro y desarrollado sobre el agua a nivel mundial, sino que las normas o principios hasta ahora formulados (principalmente por naciones desarrolladas) en las convenciones y compilaciones no reflejan el consenso de la mayoría

⁷² *Ibid*, 440-446.

⁷³ *Ibid*, 447.

de los países de la comunidad internacional. De ahí que varios de ellos no hayan sido ratificados y entrado en vigor, por lo que no son vinculantes y sólo representan posibles sendas a futuro para una regulación mundial sobre el recurso. Sin embargo, se han consolidado otras vías que podrían regular el agua dentro del marco multilateral de protección medioambiente. Tales instrumentos son las Declaraciones de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de Estocolmo de 1972; sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de 1992; y sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002; y la Agenda 21, adoptada en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

Por otro lado, en las últimas dos décadas se ha impulsado la regulación del agua como derecho humano. Este derecho fue reconocido internacionalmente en la Observación General núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas de 2002, a partir de las disposiciones de la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el cual se especifica su contenido, hasta ese momento inmerso de forma implícita en otros derechos humanos, tales como el derecho a la vida, la salud y la alimentación.

A partir de lo anterior, se han incorporado en las constituciones políticas de un buen número de países el derecho al agua, sobre todo en América Latina; ejemplo de ello es Bolivia, Chile, Ecuador y México. En este último, además, el agua ha sido considerada un asunto de seguridad nacional en virtud de una reforma a la Ley de Aguas Nacionales en 2004. Mientras que en la nueva Constitución de Ecuador de 2008 se establecieron derechos de la naturaleza y el agua fue elevada a categoría de patrimonio nacional estratégico, reconociendo derechos humanos y colectivos que sentaron las bases para un proceso inmediato de redistribución del agua.⁷⁴

No obstante, como señala Dellapenna, en el plano mundial no es claro cómo el derecho al agua y la noción del agua como bien económico se desenvolverán en el futuro. Mientras que el acceso universal al agua en el mundo desarrollado es una cuestión irrelevante, es muy pertinente en los países pobres. Sobre todo, con respecto a los grupos indígenas, incluso en algunos países desarrollados como EE. UU., Canadá y

⁷⁴ Gaybor Secaira, "Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador", 196.

Australia.⁷⁵ Lo anterior, en el marco del comercio internacional y el contexto del cambio climático.

A pesar del impulso por activistas internacionales anti-privatización con base en el derecho humano al agua, de acuerdo con Bakker y Van Den Berge, esta estrategia ha sido limitada por el hecho de que los derechos humanos se han configurado en una tradición liberal que prioriza los derechos individuales de propiedad privada. Por ende, el régimen internacional de derechos humanos es compatible con el manejo privado del agua, y no anula la posibilidad de aumentar la participación del sector privado en la provisión del servicio público. Incluso, en el Foro Mundial del Agua en Kioto, los impulsores de la privatización y principales representantes del sector se pronunciaron en favor del agua como un derecho humano.⁷⁶

Sin embargo, un notable avance que podría frenar la apropiación o privatización de tierras (aunque limitado también a casos particulares) puede verse en la noción de territorialidad indígena desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha destacado que los derechos territoriales indígenas abarcan un concepto más amplio que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado y el control de su *hábitat* como una condición necesaria para la reproducción de su cultura.⁷⁷

La consecuencia jurídica de tal reconocimiento es la imposibilidad de sustituir su ejercicio por una indemnización pecuniaria, factible en la propiedad civil. Esto implica un deber a los Estados de restitución de tierras frente a cuya efectivización la propiedad de terceros no es oponible, lo cual es un factor decisivo para la resolución de conflictos que involucran a estos pueblos en la medida que los recursos hídricos son un elemento clave en la relación con su entorno, ya que la garantía de esos derechos podría derivar en la anulación de medidas de expropiación, permisos, concesiones o adjudicaciones de tierras que sean declaradas propiedad de las comunidades.⁷⁸

75 Dellapenna y Gupta, "Toward Global Law on Water", 443.

76 Bakker, *op. cit.*, 257. Van Den Berge, "Acumulación y expropiación de los derechos de agua potable por parte de las empresas multinacionales", 165 y 166.

77 Martín y Bautista Justo, *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*, 18.

78 *Idem.*

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: DIAGNÓSTICO Y LÍNEAS GENERALES PARA UNA NUEVA LEY DE AGUAS NACIONALES

En este trabajo se analizó la dinámica de apropiación privada del agua en el marco de la geopolítica y geoeconomía mundial, lo cual permitió identificar las principales estrategias y mecanismos legales de apropiación privada del agua en las regiones, países y territorios con mayor dotación del recurso, principalmente en beneficio de las compañías transnacionales de origen estadounidense y europeo, y sus filiales en el exterior. En América Latina, las estrategias dirigidas por EE. UU., en tanto centro hegemónico, para asegurarse el acceso a las fuentes de agua han sido instrumentadas a través de los organismos financieros internacionales que están bajo su control, y la presión directa o indirecta de su gobierno sobre los Estados para el impulso de megaproyectos de infraestructura hidráulica orientados a conectar o desviar los recursos hídricos de la región hacia su territorio.

Particularmente, el Banco Mundial ha condicionado, a partir de los años noventa, el financiamiento y asistencia técnica para la “modernización” del sector hídrico en los países dependientes como México, a la liberalización y privatización del sector con base en la suscripción de acuerdos internacionales de comercio e inversión que hacen del agua un bien global, en lugar de un bien nacional del dominio del Estado. Bajo estos lineamientos se impuso en el país una política hídrica basada en la descentralización o municipalización de los servicios urbanos de agua potable y saneamiento, y la institucionalización de la participación ciudadana centrada en los productores o irrigadores y mediada por las ONG, lo que requirió de la emisión de un nuevo marco jurídico y posteriores reformas constitucionales y legales para su implementación.

De esta forma, la apropiación privada del agua ha sido facilitada por el propio Estado a través de la suscripción de acuerdos internacionales que impulsan las exportaciones de agua virtual y protegen los derechos de propiedad privada de los inversores o corporaciones extranjeras y sus filiales en el territorio nacional, como medio para atraer mayores flujos de inversión, en los cuales, los derechos de propiedad privada de los inversores y corporaciones adquieren un carácter preponderante sobre

los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)⁷⁹ de pueblos indígenas y en general de la población, específicamente en lo relativo al acceso al agua o como parte del derecho al medioambiente sano.

En adición a ello, la apropiación privada del recurso ha sido facilitada por el propio Estado a través de la emisión de una regulación y la implementación de una política hídrica que permite la privatización funcional del sector hídrico, en forma de asignaciones y concesiones administrativas, y otras formas de contratación; así como la transferencia de la gestión de distritos de irrigación en favor de productores, y el fraccionamiento de tierras bajo modalidades de propiedad colectiva o social (ejidos y comunidades) para la apropiación privada del recurso.

De esta manera, la Ley de Aguas Nacionales ha posibilitado la apropiación privada (que incluye a la privatización como una de sus expresiones más consolidadas, pero se manifiesta en otras formas) del recurso mediante la descentralización del servicio de agua potable y saneamiento, por vía de las asignaciones administrativas; así como la privatización funcional o *de facto* legalizada a través de las concesiones otorgadas a personas físicas o morales de carácter privado para el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, es decir, las redes o infraestructura respectiva.

La descentralización es una modalidad administrativa tomada del contexto estadounidense, o más bien impuesta por el gobierno de este último en el marco de relaciones comerciales bajo el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC, o USMCA, por sus siglas en inglés, antes TLCAN). Ello, como parte del proceso de adecuación del sistema jurídico mexicano y orientación de la política hídrica nacional hacia los objetivos económicos de ese país en el marco del tratado. Lo que opera en un marco de protección del agua como derecho privado, dentro de la tradición jurídica del *common law*, y sin considerar otras formas de propiedad como la colectiva, ejidal o comunal, y las desigualdades que ello implica en el acceso al recurso.

En este contexto, puede considerarse a la descentralización como una fase preparatoria para la privatización del servicio de agua y saneamiento, por lo menos funcional, en la medida que se trasladan las

⁷⁹ Véase Hernández Vite, “Inversión extranjera vs. Derechos Humanos: la lógica del capital y su contradicción con los DESCAs”.

funciones u obligaciones del Estado hacia los municipios o alcaldías que, por lo general, no tienen los recursos para imponerse sobre las corporaciones transnacionales a fin de proteger y garantizar el interés público. Ello, dentro de una estrategia preparatoria para su orientación hacia el mercado o corporativización y posterior concesión al sector privado de forma total o parcial bajo esquemas de asociación público-privada. Así, el sector privado que incluye empresas transnacionales o sus filiales, los grandes productores o irrigadores, se apropian *de facto* de un bien nacional.

A partir de lo anterior, puede establecerse un diagnóstico general sobre los resultados de la implementación de la Ley de Aguas Nacionales a más de 30 años de vigencia, y que muestra una tendencia hacia la privatización funcional del sector (por ley o *de facto*) amparada por dicho ordenamiento. En primera instancia, ha permitido la apropiación de los recursos hídricos propiedad de la nación, en términos del artículo 27 de la Constitución Política, y de las infraestructuras o redes de distribución por parte de las corporaciones transnacionales o sus filiales, ya sea para la realización de actividades económicas intensivas en el recurso, principalmente la agroindustria y comercialización de agua embotellada, o para la prestación del servicio público de agua y saneamiento en las grandes ciudades.

Asimismo, ha facilitado la apropiación de tierras y aguas, sobre todo en perjuicio de los pueblos y comunidades indígenas que por lo general se asientan en los territorios con mayor abundancia del recurso. Se ha documentado que ellos son casi siempre los afectados por las nuevas políticas hídricas en la medida que involucran los recursos naturales en sus territorios. En México esto es una constante ya que los territorios indígenas están asentados donde más llueve (bosques y selvas), lo que representa la quinta parte del agua que naturalmente se produce en el país, equivalente a 12.4%. En este sentido, la “crisis no es sólo ambiental, sino también civilizatoria, que atenta contra la diversidad cultural y que acarrea la degradación de sociedades tradicionales y todo un conjunto de valoraciones acerca del agua de saberes relacionados a su manejo y uso que están siendo subsumidos por la lógica capitalista.”⁸⁰

⁸⁰ Mazabel-Domínguez, Mendoza-Fragoso y Macías-Gloria, “Globalización, neoliberalismo e imperativos de la racionalidad económica en el uso de los recursos hídricos en México”, 208.

Así, la estrategia de apropiación del agua está vinculada a la de la tierra, y ha traído aparejado la concentración de tierras y aguas en unas pocas empresas para su orientación comercial hacia la exportación. Lo anterior, en detrimento de pueblos indígenas que aprovechan el agua bajo usos, costumbres y modalidades colectivas de desarrollo, y de la población en general. Encontrándose los primeros en situación de desprotección al no estar reconocidos formalmente sus derechos ancestrales sobre el territorio y los recursos naturales, en comparación con los del sector privado que se encuentran protegidos por los títulos de concesión o contratos de asociación público-privada, las leyes nacionales y acuerdos internacionales en materia de comercio e inversión.

Dicho esquema de acaparamiento de tierras y aguas ha abonado a la sobreexplotación de acuíferos documentada desde los años setenta, y al acceso inequitativo al recurso tanto en el campo como en las ciudades, lo cual es una causa de conflictos potenciales entre usos, usuarios, generaciones, pueblos, regiones, y Estados. En un contexto internacional en el que no existe un marco jurídico claro y consensuado mundialmente para la resolución de controversias en la materia. Mientras que los esfuerzos por incorporar el derecho al agua y al saneamiento a este nivel no son idóneos ni suficientes para revertir la privatización del agua, sino que de hecho han sido compatibles con la regulación del agua como derecho privado.

En este sentido, la desposesión y acaparamiento de tierras y aguas ha sido un factor importante en la creciente sobreexplotación de los acuíferos y la generación de escenarios de escasez en los cuales la asignación para determinados usos y usuarios implica la insuficiencia para satisfacer otros en cantidad, calidad y oportunidad.⁸¹

Escolero advierte que, en los acuíferos sometidos a explotación intensiva, la transmisión de derechos se ha realizado de pequeños usuarios de agua (ejidatarios) hacia los grandes usuarios (empresas agroindustriales y centros urbanos). “En los casos de la Comarca Lagunera, la cuenca del Lerma-Balsas y el Valle de México, se estima que desde mediados de los años 90 más de 40% de los derechos de agua

⁸¹ Martín y Bautista Justo, *Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe*, 18.

subterránea se han transmitido a otros usuarios.” Lo anterior deviene en crecientes conflictos por el agua entre usos, usuarios, con actores no usuarios, intergeneracionales, interjurisdiccionales e institucionales a escala local, nacional e internacional. En particular, los conflictos entre pueblos indígenas y campesinos, y actividades económicas como la agroindustria, la generación de energía y la minería suelen relacionarse con la debilidad o ausencia de protección de los usos consuetudinarios, los cuales no son considerados al momento de evaluar los proyectos privatizadores.⁸²

Aunado a ello, diversas experiencias recientes tanto en México como en el mundo, han demostrado que las empresas privadas trasnacionales sólo invierten en grandes ciudades que aseguran una tasa alta de retorno o ganancia. Dentro de esas ciudades, los residentes en áreas de altos ingresos y con capacidad de pago son los clientes de los servicios privatizados. Los servicios menos rentables permanecen a cargo del Estado y requieren de subvenciones.⁸³ Debido a ello, Seitz afirma que “esta política lejos de mejorar la gestión del agua ha generado “mayor desigualdad social en el acceso al agua potable y enormes daños ambientales” con empresas transnacionales que no invierten en infraestructura ni en acceso a todos los sectores sociales.”⁸⁴

Mas allá de ello, algunos autores como Delgado advierten que los procesos de privatización en México están orientados a inducir la privatización funcional de la Conagua, paralelo a la privatización *de facto* que opera en diversas entidades o municipios como Aguascalientes, Cancún, Ciudad Juárez, Culiacán, Ciudad de México, Navojoa, Puebla, Saltillo, San Luis, en las que empresas privadas han adquirido concesiones entre 10 y 15 años.⁸⁵ Es importante mencionar la situación que entre los años 1995 y 2005 se presentó en los dos primeros, debido a las crisis económicas que incrementó el coste de las operaciones y redujo la capacidad de pago del consumidor. Lo anterior derivó en la

⁸² *Ibid*, 11 y 17.

⁸³ Van Den Berge, “Acumulación y expropiación de los derechos de agua potable por parte de las empresas multinacionales”, 164.

⁸⁴ Claveria, Texeira y Seitz, “La geopolítica del agua de Estados Unidos y su respuesta desde América Latina”, 247.

⁸⁵ Delgado Ramos, “Privatización y saqueo del agua en Mesoamérica”, 99.

intervención del Banco Nacional de México y Banobras en favor de los concesionarios privados para ayudarles a cubrir la deuda.⁸⁶

Para 2020, el proceso de privatización avanzó en diversos organismos operadores: Sonora, Ramos Arizpe, Coahuila, Aguascalientes, el Puerto de Veracruz, Medellín, Boca del Río, Veracruz y Solidaridad, Quintana Roo, y recientemente en Querétaro. Siendo las empresas beneficiarias Veolia, Suez y Odebrecht, entre otras. Donde se han reportado además de aumento en las tarifas por encima de la inflación (contrario a lo estipulado en los contratos) y reconexiones costosas, interrupciones del servicio y extracción de agua mayor a las autorizadas, entre otras irregularidades. Además de iniciativas de consultas populares para la revocación de las concesiones o privatizaciones del servicio de agua, como las suscitadas en Quintana Roo.⁸⁷

Adicionalmente, se han documentado casos “exitosos” de descentralización que han implicado la transferencia de los distritos de irrigación. De acuerdo con la Conagua, 95% de los mayores distritos de irrigación han sido transferidos a asociaciones de agua encargados de manejarla. En Sonora, los propios irrigadores reportan que actualmente gestionan sus propias operaciones y eligen sus líderes (campesinos comunales o grandes productores), estableciendo sus propias cuotas y definiendo estrategias para la reinversión. Sin embargo, se ha registrado también una reducción en la equidad económica e incremento en los costos del agua para diversos cultivos. Asimismo, se ha acelerado la transferencia de tierra y agua a los productores privados, resultando en una privatización *de facto* y una mayor inequidad entre los sectores usuarios de agua (ejidatarios y empresas agrícolas).⁸⁸

El caso de Sonora es emblemático en términos de apropiación y gestión privada del agua, tratándose de la entidad federativa con mayor irrigación en México, frontera con Arizona y donde se encuentran siete de los mayores distritos comerciales de irrigación con uvas, cítricos y espárragos que se exportan a EE. UU. y Japón, cuya “modernización”

⁸⁶ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina”, 10.

⁸⁷ Enciso, L. Angélica, “Consulta en QR podría revertir la privatización del servicio de agua”, *La Jornada*, 31 de mayo de 2022.

⁸⁸ Wilder, “Water Governance in Mexico: Political and Economic Apertures and a Shifting State-Citizen Relationship”, 8-10.

ha implicado la concentración de propiedad privada extranjera en las maquiladoras o plantas de ensamblaje,⁸⁹ y el control del recurso hídrico con orientación hacia los intereses económicos y política exterior estadounidense.

No sólo en México, sino en buena parte de los países latinoamericanos donde se han implementado las mismas políticas, se han generado conflictos sociales que derivaron en la reversión de los procesos de privatización del agua, y en los que el recurso ha vuelto al control público o del Estado: en Buenos Aires, la concesión privada fue rescindida y sustituida por un operador público en 2006;⁹⁰ la guerra del agua en Cochabamba, Bolivia, en 2000; y la reforma constitucional en Uruguay de 2004.⁹¹ A pesar de que en el país se estableció el derecho humano al agua y al saneamiento, sobre la base del acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, así como la participación de la ciudadanía, a través de una reforma al párrafo sexto del artículo 4º. de la Constitución Política en 2012, “el agua es el recurso menos coordinado interinstitucionalmente y menos protegido”.⁹²

La estrategia de apropiación del agua articulada desde EE. UU., y otros centros económicos como las empresas transnacionales del sector, por conducto de los organismos financieros internacionales, no ha sido considerada seriamente en la definición de la política hídrica nacional. A pesar de que se ha incorporado el enfoque de seguridad nacional en la Ley de Aguas Nacionales, no ha tenido un desarrollo normativo que permita su diseño e implementación. Asimismo, no se han considerado las prácticas tradiciones existentes en diversas localidades en México en las que coexisten modalidades de propiedad, acceso y gestión del agua de tipo familiar o individual, comunitaria o comunal, y estatal, en las cuales, el abastecimiento de agua está basado en prácticas tradicionales y autóctonas que elevan y mantienen la participación social directa,

⁸⁹ *Idem.*

⁹⁰ Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina*, 10.

⁹¹ Santos, “Uruguay: una democracia sedienta, desbordada por el agua”, 79.

⁹² Claveria, Teixeira y Seitz, *“La geopolítica del agua de Estados Unidos y su respuesta desde América Latina”*, 247.

minimizando las diferencias entre usuarios, grupos y comunidades.⁹³ La participación que se promueve, por lo general, se acota a la ciudadanía bajo un enfoque de derechos individuales, las ONG y los productores.

En este sentido, la omisión legislativa en que ha incurrido el Congreso de la Unión en la emisión de una nueva ley general, y el Ejecutivo Federal en una falta de reglamentación en la materia, ha sido un importante factor en la falta de contención del fenómeno de privatización funcional del sector y la desposesión de tierras y aguas, así como en la sobreexplotación de acuíferos, el acceso inequitativo y los conflictos por el recurso. Esto al incumplir dichos órganos con la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho al agua y el saneamiento en términos del artículo 4º. de la Constitución Política.

A partir del análisis de la dinámica mundial de apropiación del agua en la que el país se desenvuelve, se identifican los siguientes aspectos clave que podrían servir de líneas generales para la emisión de una nueva ley que permita revertir la tendencia privatizadora en el acceso al recurso, y garantizar el derecho humano al agua, de conformidad con la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.

1. La integración del enfoque de derechos humanos en el acceso al agua con el de recursos naturales que la regula como un bien público bajo el dominio del Estado, y cuya propiedad originaria corresponde a la nación, de conformidad con los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política, respectivamente, así como con el derecho al medioambiente sano previsto en el primero. No sólo replicando el derecho humano al agua y al saneamiento en la ley reglamentaria, sino procurado su adecuación coherente y sistemática con base en esta perspectiva.
2. Concretizar y especificar los principios de la política hídrica nacional con orientación al desarrollo humano y sujeción a criterios de equidad social, así como desarrollar el actual enfoque de seguridad nacional en torno al recurso.

⁹³ Véase Ocampo-Fletes, Parra-Izunza y Ruiz-Barbosa, “Derechos al uso del agua y estrategias de apropiación en la región semiárida de Puebla, México”, 66.

3. Revisar el régimen de concesiones y asignaciones a fin de revertir y evitar la privatización funcional (legal y *de facto*) del servicio de agua y saneamiento, bajo esquemas de descentralización y contratación, o la transferencia de distritos de irrigación, así como la apropiación de la infraestructura respectiva.
4. Establecer mecanismos para la participación directa e indirecta del sector social y la ciudadanía en la gestión de los servicios de agua y saneamiento, así como el reconocimiento y protección de las formas tradicionales o de pueblos originarios para favorecer el acceso equitativo al agua como componente fundamental del desarrollo humano.
5. Incluir una protección especial a los pueblos originarios, garantizando la integridad entre tierra, agua y los demás elementos del entorno natural, previendo formas o mecanismos jurídicos para proteger y garantizar los derechos de pueblos originarios para efectos del uso y aprovechamiento de las fuentes de agua atendiendo a formas colectivas de protección de la propiedad y sus propias modalidades de desarrollo.

Aunado a los resultados poco satisfactorios y efectos adversos de la privatización del agua en México y en diversos países de la región, debe tenerse en cuenta que los Estados son los sujetos obligados a efecto de garantizar el acceso al derecho al agua y el saneamiento, y las responsabilidades del sector privado son complementarias en tanto apoyan la realización de derechos humanos.⁹⁴ Derivado de ello, la relatora especial sobre el Derecho al Agua Potable y al Saneamiento extiende la siguiente recomendación que debería tomarse en consideración:

1. La decisión del Estado de delegar o no la prestación de tales servicios debe adoptarse en un proceso democrático y participativo.
2. En el proceso de adopción e implementación de decisiones los contratos y demás instrumentos que deben precisar las funciones y responsabilidades, y garantizarse su transparencia.

⁹⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Propuesta general 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento. Estándares internacionales para el diseño de normativa y políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 47.

3. Los instrumentos referidos deben ajustarse a las normas de derechos humanos, incluyendo los DESCAs, y orientar las actividades de los proveedores no estatales en este sentido.
4. Los Estados deben hacer evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos antes, durante y después del proceso de decisión acerca de los medios o formas para prestación de los servicios.⁹⁵

Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que, de ser el caso, los Estados deben regular la actividad de los proveedores privados. Entendiendo por regulación el conjunto de normas, encaminadas a la protección de los consumidores y el medio ambiente, incluyendo la creación de un organismo público para supervisar y procurar su cumplimiento. En específico, la “regulación debe abordar la obligación de realizar progresivamente el derecho al agua y el saneamiento, la cantidad y calidad del agua, la regularidad del suministro, la salubridad de las instalaciones de saneamiento, la aceptabilidad, la accesibilidad física de los servicios y su asequibilidad.” En adición a ello, la efectividad de la regulación estatal depende de la capacidad institucional para hacerla cumplir, a partir de mecanismos como incentivos, penas por infracciones o delitos y revocación de contratos.⁹⁶ De esta manera, la regulación integral es un componente fundamental para garantizar el acceso eficaz a este derecho.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Bakker, Karen. “Neoliberal Versus Postneoliberal Water: Geographies of Privatization and Resistance”. *Annals of the Association of American Geographers*, n.º 2 (Marzo 2013): 253-260.
- Claveria, Luos, Juliane Texeira y Mirka Seitz. “La geopolítica del agua de Estados Unidos y su respuesta desde América Latina”, en

⁹⁵ *Ibid*, 47 y 48.

⁹⁶ *Ibid*, p. 47.

- Estenssoro, Fernando y Juan Pablo Vásquez Bustamante (coords.). *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global, implicancias para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-UNIJUÍ, 2022.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Propuesta general 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento. Estándares internacionales para el diseño de normativa y políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/propuesta-general-agua.pdf>.
- Dellapenna, Joseph y Joyeeta Gupta. "Toward Global Law on Water". *Global Governance of Water: Trends, Processes, and Ideas for the Future*, n.º 4 (octubre-diciembre 2008): 437-453.
- Debaere, Peter. "The Global Economics of Water: Is Water a Source of Comparative Advantage?". *American Economic Journal: Applied Economics* (2014): 32-48.
- Delgado Ramos, Gian Carlo. "Privatización y saqueo del agua en Mesoamérica". *Nueva Sociedad*, n.º 183 (2012): 91-105.
- , "El negocio del agua embotellada y sus impactos socio-ambientales", en Grosse, Robert, Carlos Santos, Javier Taks y Stefan Thimmel (comps.). *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2006.
- Deckwirth, Christina. "Palabras clave para entender el mercado del agua", en Grosse, Robert, Carlos Santos, Javier Taks y Stefan Thimmel (comps.). *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2006.
- Estenssoro, Fernando y Juan Pablo Vásquez Bustamante (coords.). *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global, implicancias para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-UNIJUÍ, 2022.
- Franco, Jennifer, Lyla Mehta y Gert Jan Veldwisch. "The Global Politics of Water Grabbing". *Third World Quarterly*, n.º 9 (2013): 1651-1675.

- “El acaparamiento mundial de aguas: una guía básica”, en Grosse, Robert, Carlos Santos, Javier Taks y Stefan Thimmel (*comps.*). *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2006.
- Gaybor Secaira, Antonio. “Acumulación en el campo y despojo del agua en el Ecuador”, en Boelens, Rutgerd, Leontien Cremers, y Margreet Zwartveen (eds.). *Justicia hídrica: acumulación, conflicto y acción social*. Lima: IEP, Fondo Editorial PUCP, 2011.
- Grosse, Robert, Carlos Santos, Javier Taks, y Stefan Thimmel (*comps.*). *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2006.
- Harvey, David. “El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión”. *Socialist register 2004 (2005)*. <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>
- Hernández Lara, Oliver Gabriel y Alejandro Rafael Alvarado Granados (coords.). *Necesitamos una ley de aguas para garantizar el derecho humano en México*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 2020.
- Hernández Vite, Rocío. “Los tratados internacionales como instrumento de integración dependiente”. *Quórum Legislativo*, n.º 136 (diciembre 2021): 256-297.
- “Inversión extranjera vs. Derechos Humanos: la lógica del capital y su contradicción con los DESCA, en Saura-Freixes, Nuria (ed.). *Derechos humanos, derecho constitucional y Derecho Internacional: Sinergias contemporáneas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2021.
- Jiménez Cisneros, Blanca, María Luisa Torregrosa y Armentia, y Luis Aboites Aguilar. *El agua en México: cauces y encauces*. México: Academia Mexicana de Ciencias, 2010.
- Kloster, Karina Beatriz. “Gobierno y lucha por el territorio político del agua en México”, en Torregrosa, María Luisa (coord.). *El conflicto del agua*. México: FLACSO, 2018.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). “En búsqueda

- de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina”. Documento de la reunión de expertos IMTA-OCDE: Análisis de la participación privada en el sector de aguas y saneamiento en una selección de países latinoamericanos, México, 2008.
- Mazabel-Domínguez, Davison Gustavo, Ariana Mendoza-Fragoso, y Felipe Macías-Gloria. “Globalización, neoliberalismo e imperativos de la racionalidad económica en el uso de los recursos hídricos en México”. *RA Ximhai* (enero-abril 2013): 201-209. <https://www.redalyc.org/pdf/461/46127074016.pdf>.
- Martín, Liber y Juan Bautista Justo. “Análisis, prevención y resolución de conflictos por el agua en América Latina y el Caribe”. *CEPAL, Recursos naturales e infraestructura* (abril 2015): 1-62.
- Mehta, Lyla, Gert Jan Veldwisch, y Jennifer Franco. “Water Grabbing? Focus on the (Re)appropriation of Finite Water Resources”. *Water Alternatives Journal* (2012): 193-207.
- Moreno Vázquez, José Luis, Boris Marañón Pimentel, y Dania López Córdova. “Los acuíferos sobreexplotados: origen, crisis y gestión social”, en Jiménez Cisneros, Blanca, María Luisa Torregrosa y Armentia, y Luis Aboites Aguilar. *El agua en México: cauces y encauces*. México: Academia Mexicana de Ciencias, 2010.
- Ocampo-Fletes, Ignacio, Filemón Parra-Inzunza y A. Ernesto Ruiz-Barbosa. “Derechos al uso del agua y estrategias de apropiación en la región semiárida de Puebla, México”. *ASyD* (agosto 2016): 63-83.
- Ribeiro, Silvia. “Las caras de la privatización del agua”, en Grosse, Robert, Carlos Santos, Javier Taks, y Stefan Thimmel (comps.). *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2006.
- Segrelles Serrano, José Antonio. “Geopolítica del agua en América Latina: dependencia, exclusión y privatización”. Ponencia en el XVI Simposio Polaco-mexicano, Varsovia, 28-30 de agosto de 2007.
- Santos, Carlos. “Uruguay: una democracia sedienta, desbordada por el agua”, en Grosse, Robert, Carlos Santos, Javier Taks, y Stefan

- Thimmel (comps.). *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2006.
- Van Den Berge, Jerry. “Acumulación y expropiación de los derechos de agua potable por parte de las empresas multinacionales”, en Grosse, Robert, Carlos Santos, Javier Taks, y Stefan Thimmel (comps.). *Las canillas abiertas de América Latina II. La lucha contra la privatización del agua y los desafíos de una gestión participativa y sustentable de los recursos hídricos*. Montevideo: Casa Bertolt Brecht, 2006.
- Vásquez Bustamante, Juan Pablo (coord.). *La geopolítica ambiental de Estados Unidos y sus aliados del norte global, implicancias para América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, UNIJUÍ, 2022.
- Wilder, Margaret. “Water Governance in Mexico: Political and Economic Apertures and a Shifting State-Citizen Relationship”. *Ecology and Society* (2010).