

CONTRACORRIENTE: SUMINISTRO DE AGUA EN MANOS DE LA COMUNIDAD, SAVELUGU, GHANA

POR AL-HASSAN ADAM

Ghana es un país de África Occidental con una población de unos 20 millones de habitantes. El país ha sufrido el dominio colonial de varias potencias europeas —Países Bajos, Portugal, Dinamarca, Alemania y Gran Bretaña—, que saquearon las riquezas de la nación (oro, madera y personas). El nombre colonial de Costa del Oro se cambió por el de Ghana después de que el país se independizara de Gran Bretaña, en 1957, y se convirtiera en una república, en 1960.

El suministro de servicios básicos en la que entonces se llamaba Costa del Oro servía para cubrir las necesidades de los administradores coloniales y de sus sacerdotes, que vivían en ciudadelas y fortines, situados especialmente en las ciudades costeras. Costa del Cabo, donde se hallaba la sede del gobierno colonial, fue el primer lugar en conseguir agua potable, en 1928. Una vez cubierta la demanda de los colonialistas, el servicio de agua se amplió al personal auxiliar de la administración colonial. Sólo tras satisfacer a estas clases, la administración amplió el servicio al resto de la población en forma de “surtidores” comunales, fuentes ubicadas principalmente en espacios públicos como escuelas, hospitales y plazas de mercado. El gobierno nacionalista alcanzó el poder en 1957 y, un año después, en 1958, en un intento por cumplir con las exigencias del autogobierno, creó un organismo de Suministro de Agua integrado en el Ministerio de Obras Públicas y Vivienda.

En 1965, el Parlamento estableció la Empresa de Agua y Alcantarillado de Ghana (GWSC o Ghana Water and Sewerage Corporation) como entidad pública y legítima encargada de suministrar y gestionar los recursos hídricos. Esta iniciativa no tenía nada de extraordinario; la mayoría de países recién independizados estaban adoptando medidas

de desarrollo impulsadas por el estado. Con este paso, se creó una institución gigantesca, burocrática y centralizada, que hacía prácticamente imposible tomar decisiones en el ámbito regional, por no hablar de otros menores como el de distrito o unidad. Además, la burocracia estatal presentaba sus propias desventajas debido al distanciamiento entre la población y su participación en las decisiones políticas.

Con miras a superar estos obstáculos, el estado y sus principales donantes consideraron que lo ideal sería descentralizar algunas de las actuaciones de la GWSC. Los donantes, sobre todo el Banco Mundial, seguían la escuela de pensamiento de la economía neoclásica y consideraban que la descentralización sería un primer paso para minimizar los gastos del gobierno e influir en la privatización del agua. El proceso de descentralización se desarrolló entre 1970 y 1985, pero los resultados no se correspondieron con los objetivos. El panorama político también contribuyó al distanciamiento entre los servicios y los consumidores. El ejército dominaba el poder político y los procesos de toma de decisiones, eliminando así cualquier tipo de participación ciudadana. La junta militar del PNDC (Consejo Provisional de Defensa Nacional) controló el escenario político entre 1981 y 1992, momento en que se transformó en un partido político (el NDC o Congreso Democrático Nacional) encabezado por J.J. Rawlings y ganó las elecciones que le otorgaron el gobierno del país, que mantuvo hasta 2000. El PNDC y el NDC no sólo hicieron caso omiso de los ciudadanos, sino que siguieron a rajatabla las agendas económicas elaboradas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).¹ Estas dos instituciones loaron la economía de Ghana como un modelo a seguir, pero lo cierto es que el gobierno de esta junta militar trajo consigo una corrupción desenfrenada en el sector público.

Esa corrupción no dejó de salpicar a la GWSC, ya que la empresa se reestructuró expresamente por cuestiones de política fiscal, lo cual se tradujo en el despido de 2.000 trabajadores entre 1990 y 1993. El gobierno y los donantes contrataron a Thames, una empresa privada

1. El PNDC/NDC introdujo el Programa de Recuperación Económica (PRE) y el Programa de Ajuste Estructural (PAE) del FMI y del Banco Mundial.

de agua británica, para fortalecer la capacidad financiera y administrativa de la GWSC con el apoyo económico del Banco Mundial (crédito de proyecto 1342GH). De este modo, Ghana pagó a Thames 13,5 millones de dólares estadounidenses a través de un préstamo del Banco Mundial. (Hasta 1997 se pusieron en práctica otros paquetes parecidos.) Finalmente, la reestructuración no consiguió suministrar agua potable a los ghaneses y la empresa entró en crisis.

El fracaso estrepitoso de la primera fase del Programa de Ajuste Estructural (PAE) neoclásico abrió las puertas a otros modelos económicos aún más severos. La segunda fase conllevaba una desregulación masiva con miras al traspaso de los recursos públicos a carteras privadas. En 1993, el gobierno del NDC accedió a seguir la recomendación del Banco Mundial de reestructurar el sector del agua y prepararlo así para la privatización. Este proceso empeoró aún más la situación de los habitantes rurales, que son los que tienen que asumir la carga económica más pesada para obtener agua, pues el gobierno rehuyó su responsabilidad de abastecerlos y se la traspasó a las autoridades locales, totalmente infradotadas, y a filántropos poco fiables. El gobierno del NDC intentó vender la GWSC y, con tal fin, entró en negociaciones con la empresa privada Azurix (una filial de Enron). Había algo realmente turbio acerca del acuerdo con Azurix y, más tarde, se afirmó que un ministro había aceptado de esa empresa un soborno de 5 millones de dólares en 1995. El gobierno no pudo hacer aprobar el acuerdo de Participación del Sector Privado (PSP) en 1996, ya que era año de elecciones y cualquier publicidad sobre el escándalo del soborno habría perjudicado la campaña.

Tras conseguir la victoria electoral en 1996, el gobierno del NDC siguió preparando el terreno para privatizar el agua, y la Comisión de Recursos Hídricos supervisó la concesión de derechos y permisos sobre este recurso, abriendo así las compuertas a la venta de organismos hídricos a empresas y personas privadas. En 1999, el gobierno constituyó una sociedad pública de responsabilidad limitada, la Ghana Water Company Limited (GWCL), que se hizo cargo de 100 sistemas de suministro urbano de agua potable relativamente grandes. Durante el proceso de privatización, los 100 sistemas se reclasificaron en 69 y se dividieron en dos unidades empresariales que se venderían a dos empresas distintas. Se suponía que cada una de estas unidades se arren-

daría por un período de entre 10 y 25 años.

En 1995, las políticas neoliberales con las que el NDC pretendía liberalizar la economía se toparon con una oleada de protestas, un movimiento de oposición que se conoció con el nombre de Kume Preko (mátame pronto). Se celebraron manifestaciones multitudinarias y el estado respondió asesinando a cuatro manifestantes. En la vanguardia de dichas manifestaciones se encontraban los dirigentes del entonces principal partido en la oposición, el NPP (Nuevo Partido Patriótico). Este partido subió posteriormente al gobierno y, al hacerlo, cambió de rumbo y también empezó a fomentar las privatizaciones.²

En 2001, la organización Integrated Social Development Centre (ISO-DEC) preparó un taller nacional de accionistas del agua en la capital del país, Accra, para analizar las ventajas e inconvenientes de la PSP. Al finalizar el taller, se estimó que el plan para la PSP, que el anterior gobierno del NDC había aparcado pero que se estaba volviendo a impulsar con el nuevo gobierno del NPP, encabezado por John Kufour, no conseguiría prestar una cobertura universal, especialmente a los pobres. Se elaboró también una declaración y todos sus firmantes formaron la Plataforma Nacional contra la Privatización del Agua (NCAP o National Coalition Against the Privatisation of Water).

La plataforma está integrada por instituciones civiles de todo el país: sindicatos, grupos de estudiantes, comunidades y ONGs. Desde que iniciaron la campaña, el gobierno los ha tratado con mano dura, acusándolos, entre otras cosas, de terroristas y de falta de patriotismo. Sin embargo, las declaraciones que el gobierno publicó en los periódicos para manchar su reputación no consiguieron amedrentarlos. El cerebro de aquella campaña difamatoria se hallaba en la secretaria de reestructuración del sector hídrico, una unidad patrocinada por el Banco Mundial y por la agencia británica para el desarrollo, el Department for International Development (DFID).

2. Uno de los principales dirigentes del NPP, Kan Dapaah, publicó en un diario nacional un artículo titulado “En defensa de la GWSC. Acabemos con la masacre” (*Daily Graphic*, 4 de agosto de 1999, p. 7). Su artículo se mostraba muy crítico con el proceso de privatización pero, ahora, Dapaah se ha convertido en ministro y apoya la Participación del Sector Privado.

Uno de los principales argumentos esgrimidos a favor de la privatización de la GWCL sostenía que, tras la puesta en práctica del proyecto, la empresa dispondría de más financiación, aunque está claro que eso no es más que una farsa. Al principio se prometió que los donantes internacionales pondrían 500 millones de dólares a disposición de la empresa en concepto de préstamo sin intereses. Las dos empresas privadas que finalmente ganaran las licitaciones estarían obligadas a aportar a la unidad empresarial correspondiente 70 millones de dólares. Esta cifra se cuestionó y se redujo a 30 millones. Poco después, las empresas privadas se negaron a inyectar este limitado capital a la GWCL, con la excusa de la devaluación de la moneda, la inestabilidad política tras los atentados del 11 de septiembre y los conflictos bélicos en la región de África Occidental, factores que hacen que las inversiones sean poco atractivas.

Según el Banco Mundial, en el momento en que escribo estas líneas, la oferta que está sobre la mesa es un contrato por servicios de tres años integrado en un contrato de arrendamiento de cinco años, momento en que habrán disminuido los riesgos económicos y políticos en la región. Básicamente, todos los riesgos se traspasan al público, y todos los beneficios, al operador privado.³ De este modo, se liquidará la deuda de la GWCL y las grandes empresas de agua no estarán obligadas a realizar grandes inversiones.⁴ Además, la empresa extranjera puede repatriar el 100% de los beneficios y no está obligada a reinvertirlos en

3. Según el nuevo contrato de gestión por servicios, 42 meses después de la entrada en vigor del contrato, se enviaría al operador una notificación previa de seis meses para poner término al contrato, tras lo cual será posible un arrendamiento directo. Si leemos entre líneas, el documento del contrato estipula que, 42 meses después de usar dinero público para liquidar la deuda de la GWCL, el contrato se transformaría en “arrendamiento”.

4. Esto se hizo patente en una reunión para estudiar el documento de la licitación. Las empresas privadas preguntaron si se suponía que tenían que pagar el servicio de la deuda de la GWCL, y Alex McPhail, del Banco Mundial, respondió que sólo se necesitaba un depósito de 500.000 dólares en concepto de capital circulante que se reembolsaría íntegramente al finalizar el contrato (p. 5 del contrato). Incluso la ficha descriptiva del Banco Mundial sobre el contrato de gestión afirma que la empresa no está obligada a invertir en el sector del agua ni a ampliarlo.

la GWCL. Por lo tanto, independientemente del resultado de la reforma, el operador privado obtendrá beneficios, mientras que el gobierno ghanés se endeudará aún más.

El director ejecutivo de la GWCL, el señor Lamptey, calcula que la empresa necesita unos 100 millones de dólares anuales para suministrar agua potable de manera sostenible. En la actualidad, la GWCL cuenta con un presupuesto de apenas 45 millones. Cuando entre en vigor el nuevo contrato de gestión, se dispondrá de un presupuesto de 135-145 millones para un período de cinco años. Por lo tanto, se producirá una importante desinversión en la GWCL, que tendrá que funcionar con un presupuesto irrisorio de 27-29 millones anuales en el marco de la Participación del Sector Privado (PSP). Esa desinversión de unos 17 millones anuales va a provocar, sin duda alguna, grandes estragos en el sector del agua. Así pues, resulta evidente que la financiación necesaria para el funcionamiento de la GWCL no procederá del capital del operador privado, sino del aumento de las tarifas del agua potable de los consumidores. El gobierno y los donantes no lo tienen fácil para explicar a los ciudadanos que las empresas privadas del agua que, en un principio se habían presentado como inversores estratégicos, serán de hecho administradores estratégicos. El Banco Mundial, mientras tanto, ha emprendido una nueva estrategia para conseguir el apoyo de jefes de tribus y, de ese modo, lograr que la PSP se gane el favor de los ghaneses. El presidente del Banco Mundial, el señor Wolfensohn, ha prometido otorgar un préstamo de 30 millones de dólares a un jefe ashanti para que éste pueda suministrar servicios de agua y saneamiento a algunas comunidades del país. Y esto a pesar de que el jefe no posee ninguna experiencia en materia de agua y saneamiento y de que, desde el punto de vista democrático, no debe rendir cuentas a nadie.

Desde que el gobierno y los donantes (respaldados por ONGs como WaterAid) aprietan por la venta de la GWCL a Suez, Veolia o Bewater, las inversiones en la empresa han disminuido. Los problemas de escasez de agua han pasado a ser la norma y los vendedores privados se están aprovechando de la situación extrayendo agua de determinados puntos con camiones y vendiéndola al 600% del precio original, algo que no se puede permitir la mayoría de los consumidores. Las zonas más afectadas son las áreas rurales. Ha habido también un rebrote del

gusano de Guinea (dracunculosis), una enfermedad debilitante que se transmite por el agua. Ghana tiene ahora el segundo mayor índice mundial de este tipo de casos, aunque la enfermedad prácticamente se había erradicado hace 10 años.

SAVELUGU: INVERSIÓN Y CONTROL PÚBLICOS

Savelugu, una comunidad situada al norte de Ghana infestada por la enfermedad del gusano de Guinea, ha demostrado que el control popular de los recursos hídricos es algo viable. Savelugu es un pueblo pequeño cuyos habitantes son principalmente agricultores e intermediarios que se dedican a la venta de productos agrícolas. Es también uno de los distritos donde el gusano de Guinea es más endémico, pues había 600 casos de la enfermedad sobre una población de 20.000 personas, la cifra más elevada del país. Esta comunidad ha sido capaz, por pura necesidad, de desarrollar un modelo de distribución controlado por las personas, un modelo elogiado por activistas locales, proveedores de servicios hídricos y activistas internacionales.

Los logros alcanzados en Savelugu fueron posibles gracias a la inyección de financiación y recursos humanos por parte del gobierno central (representado por la GWCL) y de ONGs internacionales (UNICEF, GLOBAL 2000, World Vision). Estas organizaciones, que contaban con la colaboración de la comunidad, se dirigieron a la GWCL para solicitar que la empresa vendiera agua a granel a la comunidad que, posteriormente, la distribuiría.

Al hacerse cargo del proceso de distribución, la comunidad puede reducir de manera drástica el agua no contabilizada, fijar tarifas más bajas, realizar algunas tareas rutinarias de mantenimiento y algunas conexiones de ampliación.⁵ La junta de agua de la comunidad es la encargada de fijar las tarifas y, además, se aplica un sistema de subvencio-

5. Sea cual sea el volumen de agua suministrada, la junta de agua permite hasta un 5% de pérdidas en los puntos de recogida. De este modo, los comités de agua son responsables de hasta el 95% del agua suministrada en sus respectivas secciones.

nes cruzadas que posibilita que el agua sea asequible incluso para los pobres y las personas mayores. En estos momentos, en Savelugu hay pocos casos conocidos de gusano de Guinea. El índice de acceso a agua potable ha aumentado hasta un 74,4%, una cifra notable si la comparamos con la media nacional del 36% para la población rural.⁶

¿Cómo podría trasladarse este modelo a otras zonas del país o del mundo? En primer lugar, hay que contar con inversión pública para poder hacer frente al enorme desembolso de capital que exige el desarrollo de infraestructuras hídricas. La comunidad no puede recaudar por sí sola la inversión inicial necesaria para este tipo de proyectos. Por otro lado, habría que conceder a la comunidad la autoridad absoluta sobre el control de la empresa y la distribución del agua, acompañada de programas de capacitación para la gestión y el seguimiento del proyecto. Esto debería incluir cosas como cómo contratar a buenos técnicos, preferiblemente a personas que vivan en la misma zona o que tengan cierto sentido de desarrollo comunitario. La tarea principal, la de producir agua, debería ser responsabilidad de una institución pública superior que, en el caso de Ghana, sería la GWCL.

La sostenibilidad de estos programas públicos queda garantizada cuando hay financiación pública para apoyarlos. Además, es importante reconocer que los consumidores y los miembros de la comunidad pueden contribuir de manera significativa en la gestión de las empresas, y desmitificar los procesos de toma de decisiones. La participación de los consumidores y de la comunidad es un buen antídoto contra el recelo y ayuda a devolver la confianza pública en la administración. Además, con esa participación, desaparecería la acritud que suele despertar la recaudación de las tarifas.

Las actuales tendencias económicas internacionales, sin embargo, apuntan a instituciones públicas con una financiación insuficiente y poco margen de maniobra, lo cual pone en peligro el éxito de iniciativas como la de Savelugu. La crisis general del agua urbana en Ghana, provocada por la falta de inversiones y los preparativos para la privatización,

6. "Report on Public-Community Partnership Model for Water Delivery in Ghana: a Case Study of the Savelugu Water System", Integrated Social Development Center y Community Partnership for Health and Development, 2002.

ahora también afecta al funcionamiento del programa de Savelugu. La GWCL en Tamale, la principal proveedora de agua potable a granel de Savelugu, ha empezado a racionar el agua y eso ha repercutido directamente sobre Savelugu. En este sentido, cabe destacar que no se puede garantizar el buen rendimiento de un enclave que se halla rodeado por una crisis galopante. Así pues, la cuestión del suministro universal de agua siempre debería analizarse en un contexto más amplio. Habría que contar con una política y un objetivo comunes. Las grandes empresas privadas han reconocido este hecho y están trabajando febrilmente por establecer una política mundial del agua enfocada hacia la privatización. Nosotros, por nuestra parte, debemos luchar por consolidar la financiación, la gestión y el control públicos de los recursos hídricos. Esto fomentará el intercambio de ideas y de recursos para el bien común.

Al-Hassan Adam es miembro de la Plataforma Nacional contra la Privatización del Agua (NCAP o National Coalition Against the Privatisation of Water).