

Capítulo 13

Beverley Mullings

UNA OPORTUNIDAD PARA HACER UNA PAUSA Y REPENSAR: EL AGUA PÚBLICA DE JAMAICA DESPUÉS DE LA COVID-19

La pandemia de covid-19 ha puesto de manifiesto la amenaza que supone para la salud pública el hecho de que sectores de la población no tengan acceso al agua pública. El agua se ha revelado como un elemento crucial para preservar la salud, posibilitando el lavado de manos y la limpieza de superficies para frenar la propagación del contagio. Los esfuerzos realizados en Jamaica para responder a la necesidad urgente de acceso universal al agua pública están revelando la magnitud del desafío financiero que la deteriorada infraestructura de agua de la isla supone para su principal operador público: la Comisión Nacional del Agua. La pandemia también ha amplificado las deficiencias de los proyectos de asociaciones público-privadas que se centran en la recuperación de los costes del agua no facturada en lugar de invertir en alternativas infraestructurales sostenibles.

Este capítulo sostiene que la pandemia ha ofrecido a los jamaicanos la oportunidad de hacer una pausa y reevaluar la importancia del acceso público universal al agua para la vida y la salud de la población. También ha evidenciado el imperativo de poner mayor

énfasis en innovaciones para posibilitar mejoras infraestructurales sostenibles en lugar de tecnologías sofisticadas destinadas a mejorar la eficiencia para la recuperación de costes.

INTRODUCCIÓN

Resulta un tanto irónico que el nombre *Jamaica* derive de la palabra *Xaymaca*, un término indígena que significa “tierra de madera y agua” y que fuera utilizado por los primeros pobladores, los taínos, para describir la isla. Es una descripción que ya no caracteriza las condiciones ambientales en las que los habitantes de esta isla de 11.000 km² aseguran su acceso al agua. Aunque aproximadamente el 93% de la población tiene acceso al agua potable, existen grandes desigualdades en la distribución, la facilidad de acceso y el coste del servicio, todo ello agravado por la pandemia. Lo que ha quedado claro tras la crisis del coronavirus es la magnitud de la mala gestión del agua en Jamaica durante los últimos 40 años y la necesidad de reevaluar lo que significa proporcionar un acceso universal a agua limpia y segura. Como bien observa Arundhati Roy, la pandemia es un portal que ha puesto de manifiesto las desigualdades de las políticas de gestión del agua existentes, que exponen a poblaciones específicas a la muerte y la enfermedad, pero también una oportunidad para reimaginar el suministro público de agua de forma que se valore realmente el acceso universal como un derecho humano básico.

Una rápida lectura de estadísticas recientes pinta un panorama de acceso al agua pública en Jamaica aparentemente aceptable. En 2017, el 90,6% de la población tenía acceso al menos a servicios básicos de agua potable (World Development Indicators 2020), definidos por dos agencias de Naciones Unidas (WHO/UNICEF 2020) como “agua potable de una fuente mejorada, como agua corriente, pozos de sondeo o pozos tubulares, pozos excavados protegidos, manantiales protegidos y agua envasada o entregada, cuyo tiempo de recogida no sea superior a 30 minutos en un viaje de ida y vuel-

ta”. Esta cifra se eleva al 95,5% para los habitantes de las zonas urbanas y se reduce a aproximadamente al 85% en las zonas rurales. Las estimaciones publicadas en el Plan Nacional de Implementación de la Política del Agua de 2019 proporcionan una imagen más detallada del acceso en toda la isla. El plan indica que aproximadamente el 70% de la población recibe agua a través de las conexiones domiciliarias proporcionadas por el principal operador público de agua -la Comisión Nacional del Agua (NWC, por sus siglas en inglés)- y el 30% restante obtiene agua de fuentes públicas, camiones cisterna, tanques comunitarios de captación de agua pluvial, así como de ríos y arroyos (Government of Jamaica 2019).

Pero detrás de estas cifras se esconde una historia menos impresionante: de infraestructuras deterioradas, de calidad de servicio restringida, de acceso muy desigual y con una importante transferencia de los costes de suministro a los hogares. Aunque la mayoría de los jamaicanos tienen acceso al suministro de agua potable (National Water Commission 2020), la calidad y la cantidad del servicio prestado se ven comprometidas por la ineficacia de su envejecida infraestructura hídrica (Government of Jamaica 2019). La pandemia de covid-19 ha sacado a la luz las desigualdades y vulnerabilidades del régimen hídrico del país. No sólo ha amplificado la incapacidad de la deteriorada infraestructura hídrica de la isla para proporcionar a los hogares un acceso continuo al agua potable, sino que también ha puesto de manifiesto los niveles inaceptables de riesgo para la salud pública que las desigualdades en la prestación del servicio imponen a los hogares de bajos ingresos.

EL DETERIORO DE LA INFRAESTRUCTURA HÍDRICA

El deterioro de las infraestructuras hídricas de Jamaica es la culminación de años de inversiones inadecuadas, un reflejo del continuo endeudamiento y la crisis económica de la isla, que ha dejado gran parte de las infraestructuras creadas en la década de 1960 (cuando el país obtuvo la independencia) con un mantenimiento lamenta-

ble. El auditor general de Jamaica estimó que los niveles de agua no facturada (el agua que se “pierde” antes de llegar al consumidor), llegaban al 71%. En 2014, el organismo calculó que de los 270.000 millones de galones de agua no facturada producidos, aproximadamente el 49% se debía a fugas y el 51% al consumo sin pagar (Auditor General’s Department of Jamaica 2014). En combinación con las escasas precipitaciones y las condiciones de sequía en algunas partes de la isla durante casi una década, el suministro constante de agua sigue siendo un problema constante para los hogares de todo el país. El agua se restringe de forma rutinaria y en zonas urbanas de Kingston, la ciudad capital, no es raro que el agua corriente se suspenda por la noche o en determinados días de la semana. La inseguridad en el abastecimiento se ha convertido en un hecho tan cotidiano que incluso entre el 70% de los hogares urbanos que reciben agua de una fuente canalizada es necesario comprar tanques de almacenamiento para garantizar un suministro fiable. Sin estos tanques, la mayoría de los hogares de Jamaica no podrían cumplir las directrices de la Organización Mundial de la Salud en materia de higiene para evitar la propagación de la covid-19.

INSEGURIDAD DE LA TENENCIA, INSEGURIDAD DEL AGUA

Para los hogares de las zonas rurales, donde menos de la mitad de la población tiene acceso al agua corriente (Government of Jamaica 2008), así como para alrededor del 20% de la población de la isla que vive en las 750 comunidades informales de Jamaica, la inseguridad del agua ya se ha convertido en un asunto que amenaza la vida (Ministry of Transport, Works and Housing 2014). Porque, como ya lo ha demostrado la pandemia, es imposible mantenerse a salvo cuando la única fuente de acceso al agua potable de un hogar es una tubería en un patio de la vecindad a la que acceden varias familias, o una fuente pública utilizada por una comunidad más amplia. Además, como se señala en la Plan Nacional de Implementación de la Política Nacional del Agua 2019, los surtidores públicos suelen

estar ubicados lejos de los hogares (Government of Jamaica 2019). El 27% de las personas que recogen agua de las tomas colectivas de las zonas rurales y los pueblos fuera del área metropolitana de Kingston deben caminar más de 500 metros. Entre los hogares de bajos ingresos con inseguridad en la tenencia de la tierra, el distanciamiento físico, las recomendaciones sobre el lavado de manos y la limpieza de superficies han sido difíciles de cumplir en ausencia de un suministro fiable de agua corriente.

No es de extrañar que la comunidad rural de Portland Cottage, en la parroquia sureña de Clarendon, fuera uno de los primeros focos de la covid-19, con algunos de los primeros casos de infección registrados en el país (Mundle 2020). Situada en una zona de prohibición de construcciones por ser propensa a inundaciones, Portland Cottage es un asentamiento informal cuyos residentes han tratado de mantener una presencia a largo plazo con la esperanza de que su ocupación continua de la tierra pueda ser reconocida eventualmente para la regularización de la tenencia. Pero el carácter informal de la comunidad ha sido parte de la razón por la que el 25% de los 4.704 residentes de Portland Cottage compran el agua que utilizan, el 23% depende de surtidores públicos y el 22% de tuberías privadas ((Social Development Commission 2020). A medida que la crisis económica de Jamaica se agrava bajo la presión de la pandemia, los hogares de bajos ingresos y sin empleo tendrán cada vez más dificultades para financiar el aumento de los protocolos higiénicos para contener la covid-19, especialmente porque el coste del agua transportada en camiones cisterna privados es más elevado que el del suministro por tuberías. Como nos lo explicaba un residente de Portland Cottage entrevistado para esta investigación, “el consumo de agua es ahora un gran problema, porque tenemos que lavarnos las manos más a menudo y debemos pagar 4.000 dólares¹ cada vez, y estamos desempleados, así que es difícil... El agua

¹ N.T. 4.000 dólares jamaicanos equivalen a 27 dólares estadounidenses a la cotización de marzo de 2021 (1 J\$ = 0,0068 US\$).

que comprábamos solía alcanzar para más de dos semanas, pero ahora no. Aquí nos gustaría ser gente normal y tener agua del grifo en nuestra casa” (Hyman 2020).

LAS RESPUESTAS A LA PANDEMIA DE COVID-19

En el contexto de la pandemia, la Comisión Nacional del Agua renunció al cobro de las multas por mora y las tasas de reconexión entre mayo de 2020 y julio de 2020, y puso en marcha un Programa de Asistencia Contra la Covid-19 (CAP, por sus siglas en inglés) que ofrecía a los clientes con retrasos superiores a 90 días un descuento del 30% en el pago de la factura (Allen 2020).

Estimado como una pérdida de ingresos equivalente a 500 millones de dólares, el programa de alivio (ampliado posteriormente hasta el 31 de agosto de 2020) ofreció a unos 31.000 clientes formales un respiro de la amenaza de desconexión, al tiempo que ayudaba a la empresa deficitaria a seguir siendo económicamente viable (Loop Jamaica 2020, Dawkins 2020). La NWC también ha ampliado la cobertura a las comunidades que se encuentran fuera de su zona de servicio, contratando a contratistas privados para que suministren agua en camiones cisterna a las comunidades que se encuentran fuera de su zona de operaciones (Linton 2020).

El CAP es una intervención bienvenida que ayudará a los hogares con problemas económicos y que se enfrentan a un acceso precario al agua. Pero esta intervención no aborda el problema constante del acceso restringido y poco fiable al agua que sufren habitualmente los clientes residenciales facturados, ni las dificultades a las que se enfrentan las familias sin acceso a una fuente de agua corriente. Se trata de retos estructurales que ponen de manifiesto la necesidad de que Jamaica revise sus infraestructuras hídricas.

Pero lo más importante es que se trata de intervenciones que habrían sido improbables si la NWC fuera un operador privado de agua.

LA PRIVATIZACIÓN: UNA FALSA SOLUCIÓN

Durante los últimos cinco años, la NWC ha operado bajo la amenaza constante de la privatización. Al operar con pérdidas durante la última década, la empresa pública (creada en 1980) ha luchado por aumentar el acceso al servicio, la distribución y la mejora de las infraestructuras, al tiempo que se esforzaba por elevar sus niveles de recuperación de costes. El suministro de agua en Jamaica también ha tendido a ser costoso debido a las grandes cantidades de energía necesarias para producir agua en la isla. Por ejemplo, en 2019, la energía representó aproximadamente el 30% de los costes operativos de la empresa (Government of Jamaica 2019). Reconociendo la profundidad del desafío al que se enfrenta el sector del agua en general, en 2002 el gobierno confirmó su compromiso con un enfoque de gestión integrada de los recursos hídricos destinado a crear un entorno propicio para “el desarrollo y la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa y sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (Government of Jamaica 2002).

Desde esa perspectiva, el gobierno se ha centrado en hacer que la NWC sea más eficiente desde el punto de vista energético y ha intentado reducir los altos niveles de agua no facturada que se pierde en el proceso de producción. Una de estas iniciativas ha sido una asociación público-privada de cinco años con Miya, una empresa europea especializada en soluciones de eficiencia hídrica urbana, de propiedad de banco de inversión Bridgeport (Reuters 2019). Contratada con un coste de 42,5 millones de dólares, la asociación Miya/NWC pretende conseguir un ahorro diario de 70 millones de litros de agua al día en el área metropolitana de Kingston (Miya 2015), lo que supondría un ahorro potencial para el país de 250 millones de dólares en los primeros cinco años (Kebede 2015).

A primera vista, la asociación público-privada NWC/Miya parecería ser una iniciativa exitosa, ya que ha logrado reducir las pérdidas de agua no facturada en las comunidades de Nannyville y Rockfort, del 80% inicial a menos del 30% actual. Pero el ahorro obtenido en esta comunidad pobre ha procedido de una mayor eficiencia en la facturación a los clientes y no de inversiones para mejorar la deteriorada infraestructura de agua de la ciudad. Aunque los esfuerzos del gobierno por mejorar la eficiencia en el suministro público de agua son bienvenidos, las intervenciones realizadas parecen estar menos motivadas por el objetivo del acceso universal que por la necesidad de demostrar el compromiso del gobierno con los principios de recuperación de costes, un requisito previo para obtener recursos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y un importante incentivo para la confianza de los inversores (Government of Jamaica 2019).

En 2015, el gobierno indicó su intención de privatizar la NWC, y desde entonces ha seguido avanzando con los planes de desinversión, a pesar de los llamamientos para que se consideren formas alternativas para mejorar la gestión de la empresa manteniéndola en manos públicas. En aquel momento, el entonces presidente en funciones de la empresa, Mark Barnett, se opuso a la privatización (Johnson 2015) argumentando que la NWC ya había emprendido el mismo tipo de estrategias para reducir las ineficiencias que suelen aplicar las empresas privadas; es decir, aumento de las tarifas, inversiones en tecnologías de facturación más eficientes, y la introducción de multas por pagos atrasados. Barnett también argumentó que la privatización no conduciría necesariamente a una reducción de los costes de explotación, dada la fuerte dependencia de la empresa pública de la energía, con altos costos. Asimismo, planteó la posibilidad de explorar opciones de incorporación de fuentes de energía renovables (Johnson 2015). Aunque el programa de recuperación de costes de la NWC se consideró una estrategia muy necesaria para reducir las pérdidas en las que la empresa incurría habitualmente, la estrategia seguida ha tendido a priorizar la

recuperación de costes a corto plazo, con aumento de las tarifas y la reducción de los periodos de gracia para las facturas atrasadas, en lugar de la renovación a largo plazo de la infraestructura que constituye el principal problema del sistema del agua de la isla (National Water Commission 2018).

Un llamado de la Asociación de Funcionarios del Gobierno Local de Jamaica al Banco Mundial para que retire su apoyo a la privatización también puso de manifiesto algunas de las preocupaciones de los funcionarios ante la limitada preocupación por la situación de los usuarios más pobres (Davis Whyte 2016, Campbell 2016). Citando la relación entre la privatización y las elevadas tarifas para los consumidores, los cortes para los hogares que no pueden pagar, los problemas de calidad y una falta general de transparencia en la gestión, el sindicato se hizo eco de muchas de las preocupaciones que organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo han expresado durante los últimos 20 años. Pero, al igual que el Banco Mundial, el gobierno jamaicano ha seguido apoyando la idea de la privatización por la oportunidad que supondría para desprenderse de 29.000 millones de dólares de deuda vinculada a un plan de pensiones sin financiación que se incluyó en los libros contables de la NWC en el año 2004 (Loop Jamaica 2019).

En 2018, el gobierno negoció un préstamo de 15.000 millones de dólares jamaicanos (la segunda mayor transacción de esta naturaleza en la historia del país) con el National Commercial Bank (Saunders 2018). El préstamo ha permitido a la NWC refinanciar préstamos denominados en Estados Unidos en concepto de intereses y ha hecho posible que la NWC ejecute una serie de proyectos de inversión de capital destinados a reducir los niveles de agua no facturada. En efecto, la emisión de bonos ha servido de señal para el mercado. Como lo ha expresado el Primer Ministro, “ahora estamos convirtiendo la NWC en un activo en el que pueden invertir los fondos de pensiones y las empresas aseguradoras. Eso sienta las bases para la posible colocación de la NWC en el mercado de valores, donde los jamaicanos podrían poseer una parte de la NWC en términos

accionarios” (Saunders 2018). En combinación con la intención declarada por el gobierno de forjar un nuevo modelo de negocios con “un socio comercial internacional que entienda de agua” en 2019 (Loop Jamaica 2019), la privatización de la Comisión Nacional del Agua parecía un hecho consumado hasta marzo de 2020, cuando el nuevo coronavirus dio paso a la actual pandemia mundial.

CONCLUSIÓN

La pandemia de covid-19 ha ofrecido a Jamaica la oportunidad de hacer una pausa y repensar el suministro público de agua de forma que se valore realmente el acceso universal como un derecho humano básico. Cuatro décadas años de integración en los mercados mundiales han diezmando la infraestructura hídrica de Jamaica y han dejado a las comunidades vulnerables en mayor riesgo. Como han argumentado numerosos estudiosos previos, los principios plasmados en los objetivos del acceso universal al agua no encajan bien con la lógica del mercado, y la covid-19 nos recuerda ahora que el futuro de las comunidades más vulnerables está íntimamente ligado al nuestro. El hecho de que la NWC haya sido capaz de responder a esta crisis sin recurrir a las métricas del mercado para determinar a quién hay que apoyar y a quién hay que abandonar, permite visibilizar la clara diferencia entre un mandato impulsado por el lucro privado y los intereses de los accionistas y un mandato motivado por el objetivo del acceso universal. Si hay una lección que aprender de la pandemia de covid-19 es que las soluciones creativas abundan, si tenemos una visión clara y la certeza moral de pensar más allá de la lógica del fundamentalismo del mercado. Como nos recuerda Arundhati Roy, esta terrible desesperación nos ofrece la “oportunidad de repensar la maquinaria del juicio final que hemos construido para nuestra propia destrucción. Nada podría ser peor que una vuelta a la *normalidad*” (Roy 2020).

REFERENCIAS

- Allen, P. 2020. NWC offers half billion dollar write-off in COVID initiative. *Caribbean Business Report*. May 7. <https://bit.ly/2HzjWt4> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Auditor General's Department of Jamaica. 2014. Special Audit Report: National Water Commission-K-Factor Programme. <https://bit.ly/2HALkXM> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Campbell, C. 2016. Davis-White Concerned about Proposed NWC Privatisation. *Nation Wide Radio*. <https://bit.ly/323lpPV> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Dawkins, C. 2020. NWC Customers Urged to Make Use of COVID-19 Assistance Programme. *Jamaica Information Service*. <https://bit.ly/3kwzbSg> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Davis Whyte, H. 2016. Letter to Mr. Alister Smith, Executive Director of the World Bank Group.
- Government of Jamaica. 2002. *Global Water Partnership and Integrated Water Resources Management Framework*. Kingston. Agosto.
- Government of Jamaica. 2088. Caribbean Sanitation Workshop to Look at Urgent Issues. *Jamaica Information Service*. <https://bit.ly/34uJYXi> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Government of Jamaica. 2019. National Water Sector Policy and Implementation Plan. Kingston: Ministry of Economic Growth and Job Creation.
- Hyman, D. 2020. Covid Water Woe - Woman in Portland Cottage with 2 Kids Appeals for help amid supply shortage. *The Gleaner*. 3 de abril. <https://bit.ly/31OqsU9> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Johnson, J. 2015. NWC should not be Privatized says Acting President. *The Gleaner*. 20 de julio. <https://bit.ly/2HCO1IA> ((consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Kebede, R. 2015. The High Costs of Jamaica's Crumbling Water Infrastructure Frequent water outages on the island result in huge productivity losses. *Bloomberg CityLab*. 10 de diciembre. [269](https://bloom.bg/3kB-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- vkmP (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Linton, L. 2020. NWC Reports Major Increase in Trucking of Water. *Jamaica Information Service*. 11 de mayo. <https://bit.ly/31LLiDC> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Loop Jamaica. 2019. New business model coming for NWC - Aubyn Hill. *Loop News*. <https://bit.ly/31OqWcV> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Loop Jamaica. 2020. NWC customers in arrears get 30% discount. *Loop News*. 6 de mayo. <https://bit.ly/3kAvZVz> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Ministry of Transport, Works and Housing. 2014. Jamaica National Report for the United Nations 2016 Conference. *Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (HABITAT III)*. Kingston.
- Miya. 2015. Miya signs a water efficiency project estimated at \$42.5M in Jamaica. *Cision PR Newswire*. 9 de julio. <https://prn.to/2HDMBgI> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Mundle, T. 2020. Portland Cottage in Clarendon under watch. *Jamaica Information Service*. April 2. <https://bit.ly/3ovcZtU> ((consultado el 30 de setiembre de 2020).
- National Water Commission. 2018. NWC Tariff Submission for the Period January 2019 to December 2021. Submission to the Office of Utilities Regulation (OUR). Kingston.
- National Water Commission. 2020. Website. <https://www.nwcjamaica.com> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Reuters. 2019. Israel's Arison sells Miya water firm to Bridgepoint for \$260 million. *Reuters*. 28 de enero. <https://reut.rs/2G2N9fv> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Roy, A. 2020. The Pandemic is a Portal. *Financial Times*. 3 de abril. <https://on.ft.com/3jrNt5a> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Saunders, A. 2018. NWC borrows \$15b from NCB. *The Jamaica Observer*. 16 de mayo. <https://bit.ly/37HK8Na> (consultado el 30 de setiembre de 2020).
- Social Development Commission. 2020. <https://bit.ly/35BMjiB> (consulta-

do el 30 de setiembre de 2020).

WHO/UNICEF. 2020. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply, Sanitation and Hygiene. <https://washdata.org> (consultado el 30 de setiembre de 2020).

Williams, R. 2020. NWC offers 30% on outstanding balances of residential customers more than 90 days in arrears. *Jamaica Information Service*. 6 de mayo. <https://bit.ly/3kyBtQM> (consultado el 30 de setiembre de 2020).

