

La corrupción en el sector del agua pone en riesgo la vida y los medios de subsistencia de miles de millones de personas. Como lo demuestra el Informe Global de la Corrupción 2008, debido al cambio climático y a los crecientes problemas en el abastecimiento de agua, la lucha contra la corrupción en el sector es más urgente que nunca. Sin un mayor compromiso público con esta batalla, los costos económicos y humanos serán altísimos, se destruirán ecosistemas vitales y se agravarán las tensiones y conflictos sociales vinculados al acceso a este recurso esencial. El presente Informe demuestra claramente la necesidad de que las distintas políticas a nivel global, en materia de sostenibilidad, desarrollo y seguridad medioambiental, reconozcan la gravedad de la problemática de la corrupción en este sector.

Como muestra el IGC 2008, se han implementado con éxito en distintas regiones del mundo diversas iniciativas para enfrentar la corrupción en el sector.. Este es el mensaje más importante que más de 20 expertos y profesionales transmiten a lo largo del Informe. Asimismo, en este primer estudio sistemático sobre la corrupción en el sector del agua, se reflexiona sobre nuevas medidas que podrían adoptarse para garantizar que la corrupción no siga destruyendo este recurso básico, indispensable para la vida de todos los habitantes del planeta.

Agua y corrupción: la vida y el desarrollo sostenible en riesgo

El agua es un elemento esencial, para el que no existen sustitutos. Sin embargo, muchas regiones del mundo están sumidas en una “crisis del agua”. Casi 1200 millones de personas no cuentan con acceso garantizado al agua potable y más de 2600 millones no disponen de servicios de saneamiento adecuados, y estas carencias tienen consecuencias devastadoras para el desarrollo y la reducción de la pobreza. En las próximas décadas, se prevé que la competencia por el agua sea todavía más intensa. Debido al uso excesivo y a la contaminación, los ecosistemas basados en el agua constituyen el recurso natural más degradado. La falta de agua ya afecta a regiones de todos los continentes, y para el 2025, más de 3000 millones de personas podrían estar viviendo en países con problemas de agua.

Las consecuencias de esta crisis, agravada por la corrupción, son devastadoras para toda la humanidad, pero afectan con mayor intensidad a los pobres y a las mujeres. En los países en vías de desarrollo, casi el 80 por ciento de los problemas de salud están relacionados con la falta de servicios adecuados de agua y saneamiento. Como resultado, mueren casi 1,8 millones de niños por año y se pierden alrededor de 443 millones de días de escuela. En África, durante la estación seca, es común que las mujeres y las niñas caminen más de diez kilómetros para recoger agua para sus familias, y se estima que en todo el continente alrededor del 5 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) se pierde como consecuencia de las enfermedades y muertes causadas por el agua sucia y el saneamiento deficiente. Cuando se niega agua limpia a la población, los riesgos son muy altos.

El argumento del IGC 2008 es que la crisis del agua es una crisis de gobernabilidad, provocada en gran medida por la corrupción que se encuentra diseminada por todo el sector y convierte al agua en no potable, inaccesible e imposible de costear. El alcance de la corrupción se puede observar en la perforación de pozos rurales en el África subsahariana, en la construcción de plantas de tratamiento en las zonas urbanas de Asia, en las represas hidroeléctricas en América Latina, y en el abuso y mala utilización de los recursos hídricos en todo el mundo.

La escala y el alcance del desafío

El Informe Global de la Corrupción 2008 analiza la corrupción en el sector del agua a través de cuatro subsectores clave.

La **gestión de los recursos hídricos (GRH)**, orientada a salvaguardar la sostenibilidad y el uso equitativo de un recurso que no tiene sucedáneos y es proclive, según se presenta en este Informe, a ser capturado por las élites. Debido al pago de sobornos, los casos de contaminación del agua suelen quedar impunes, y los fondos destinados a la gestión de los recursos hídricos terminan en los bolsillos de funcionarios corruptos. En China, por ejemplo, la corrupción frustra la implementación de las regulaciones ambientales y ha contribuido a forjar una situación crítica en cuestiones hídricas: los acuíferos del 90 por ciento de las ciudades del país están contaminados y más del 75 por ciento del agua de los ríos que atraviesan áreas urbanas no es apta para beber ni pescar.

La necesidad de adaptarse al cambio climático vuelve la erradicación de la corrupción en la gestión de los recursos hídricos una tarea aún más urgente. La variación de los caudales de agua y el mayor número de inundaciones puede que demanden nuevas inversiones en infraestructura hídrica, impliquen el reasentamiento de 200 millones de personas en todo el mundo, y exijan de forma más frecuente medidas de auxilio. Y como queda demostrado a lo largo del IGC 2008, todas estas intervenciones son particularmente vulnerables a la corrupción.

Cuando la corrupción pone en peligro el uso equitativo del agua compartida entre países y comunidades, también amenaza la estabilidad política y la seguridad regional. Dos de cada cinco personas en el mundo viven en cuencas hídricas internacionales, y más de 50 países de los cinco continentes han sido identificados como semilleros de posibles conflictos en el futuro. Las pujas corruptas por el agua, es decir la apropiación o desviación irresponsable del agua sin tener en cuenta a los otros usuarios, pueden convertir esta tensión en conflicto.

En el segundo subsector analizado por el IGC 2008, los **servicios de agua potable y saneamiento**, las prácticas corruptas pueden encontrarse en cada uno de los eslabones de la cadena de provisión: desde la elaboración de las políticas y la distribución de los presupuestos, hasta los sistemas de operación y facturación de los servicios. La corrupción afecta los diversos acuerdos institucionales para el suministro, sean estos privados o públicos, y daña a todos los países, ricos y pobres. En los países más ricos, los riesgos de corrupción se concentran en la adjudicación de los contratos para construir y operar las infraestructuras hídricas municipales. Hay mucho dinero en juego: en el año 2007, el valor estimado de este mercado, solamente en Europa Occidental, América del Norte y Japón, ascendió a alrededor de 210 000 millones de dólares (de EEUU).

En los países en vías de desarrollo, se estima que la corrupción en el sector encarece el costo de conexión de los hogares a la red de agua en un 30 por ciento. Este incremento infla en más de 48 000 millones de dólares los costos totales necesarios para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de agua y saneamiento, dos de las piedras angulares en la solución de la crisis global del agua.

El **riego en la agricultura**, el tercer subsector abordado en este informe, constituye alrededor del 70 por ciento del consumo total de agua. A su vez, las tierras irrigadas permiten producir el 40 por ciento de los alimentos del mundo. Los sistemas de riego pueden sin embargo ser capturados por los grandes usuarios. En México, por ejemplo, al 20 por ciento de los agricultores más grandes se les adjudica más del 70 por ciento de los subsidios para riego. Además, la corrupción en el riego agrava la inseguridad alimentaria y la pobreza.

Los sistemas de riego, que son difíciles de controlar y requieren de expertos para su mantenimiento, ofrecen múltiples puntos de entrada para la corrupción, lo que favorece el derroche de fondos y la consolidación de sistemas de riego más caros e inseguros para los pequeños agricultores. La regulación del riego con agua subterránea constituye un problema de particular relevancia. Por ejemplo, en países como la India o México, como resultado de una regulación deficiente, los grandes usuarios pueden extraer agua subterránea impunemente, con lo que privan a los minifundistas de recursos esenciales para su sustento. En la India, se calcula que la carga económica total de la corrupción en el sector supera el 25 por ciento del volumen de los contratos de riego. Dicha carga se reparte supuestamente entre los funcionarios y después se canaliza hacia arriba a través del sistema político, con lo que resulta especialmente difícil romper el ciclo de la connivencia.

La **energía hidráulica**, que incluye las represas, es el cuarto subsector incluido en el IGC 2008. Son pocos los proyectos de infraestructura que tienen un impacto sobre el medio ambiente y las personas comparable al del sector hidroeléctrico. Las inversiones masivas en este sector (estimadas entre 50 000 y 60 000 millones de dólares anuales para las próximas décadas), y los proyectos de ingeniería altamente complejos y realizados a medida, pueden ser un caldo de cultivo para la corrupción en las fases de diseño, licitación y ejecución de la construcción de grandes represas en todo el mundo. Sin embargo, el impacto de la corrupción no sólo se limita a inflar los costos de los proyectos. También afecta a los cuantiosos fondos destinados a los programas de reasentamiento y compensación que acompañan la construcción de las represas, lo que añade aún más riesgos de corrupción en el sector.

Un desafío que trasciende al sector

La importancia del agua para el desarrollo humano y para la sostenibilidad del medio ambiente es innegable, y por ello la crisis global del agua ocupa un lugar central en el debate sobre el desarrollo y el medio ambiente. El IGC 2008 sostiene que la corrupción es un factor significativo en esta crisis y, por lo tanto, un tema crucial para la política pública a nivel mundial. Asimismo, el impacto de la corrupción en el sector del agua sobre la vida, los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria y la cooperación internacional, pone de relieve sus múltiples conexiones con las preocupaciones de las políticas globales.

La corrupción en el agua no constituye un problema exclusivamente para este sector. Por el contrario, complica el desafío global que supone responder al cambio climático y, en consecuencia, debe abordarse desde un marco de gobernabilidad que actualice y amplíe el Protocolo de Kyoto. Asimismo, la problemática de la corrupción en el sector del agua debe ocupar un lugar prominente en todo debate sobre la sostenibilidad ambiental. Tiene también importancia para una agenda de seguridad global que se interese por comprender el origen de los conflictos, del extremismo y la debilitación de ciertos Estados. Por último, debe entenderse que la

corrupción es un obstáculo para que el desarrollo alcance por fin a todos los países del mundo, tal como abogan los Objetivos de Desarrollo del Milenio y las demás iniciativas políticas afines.

El agua: un sector de alto riesgo para la corrupción

El Informe Global de la Corrupción 2008 arroja las siguientes conclusiones preliminares sobre porqué el agua es particularmente vulnerable a la corrupción.

- **La gobernabilidad del agua se extiende a otras instituciones.** El agua se resiste a todo intento de clasificación jurídica e institucional, lo que crea una laguna regulatoria y es el motivo por el cual la gobernabilidad se encuentra dispersa entre distintos países e instituciones, dejando abiertas las puertas a oportunidades de corrupción.
- **En la mayoría de los países, se considera que la gestión del agua es un tema fundamentalmente técnico;** es decir, se sigue abordando como un desafío de ingeniería. Como contrapartida, se tienen poco en cuenta las dimensiones políticas y sociales del agua y se dejan de lado aspectos como la corrupción y sus costos.
- **El agua involucra grandes flujos de dinero público.** Los requerimientos de capital de este sector superan en más del doble a los de otros servicios públicos. Los grandes proyectos de gestión de agua, de riego y de construcción de represas son complejos y difíciles de estandarizar. Estas características no sólo permiten el enriquecimiento ilícito en los procesos de compras y adquisiciones, sino que también dificultan la detección de las manipulaciones fraudulentas.
- **La inversión privada en el sector del agua está creciendo en aquellos países en los que se sabe que existen elevados riesgos de corrupción.** Nueve de los diez mayores mercados para la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento se encuentran en países que presentan altos riesgos de corrupción, lo que plantea particulares desafíos a los inversores internacionales.
- **Los proveedores informales, en general vulnerables a la corrupción, siguen desempeñando un papel clave en la provisión de agua a los sectores pobres.** En muchos países en vías de desarrollo, los proveedores informales son quienes posibilitan a los sectores desfavorecidos el acceso al agua, y cumplen en este sentido importantes funciones de enlace. Sin embargo, como suelen trabajar fuera de los marcos legales, sus operaciones son vulnerables a la extorsión y al soborno.
- **La corrupción en el sector del agua afecta más a los que tienen menos voz en el ámbito político.** La corrupción perjudica a las comunidades marginales, a los pobres o, en el caso del impacto sobre el medio ambiente, a las generaciones futuras. Se trata, en todos los casos, de sectores o actores que no disponen de una voz suficientemente fuerte en el ámbito político y cuentan con capacidades limitadas para exigir una mayor rendición de cuentas.

- **El agua escasea cada vez más.** El cambio climático, el crecimiento demográfico, los cambios en los hábitos alimenticios y el desarrollo económico, agravan la escasez de agua a nivel local. Cuanto menor es la cantidad de agua disponible, mayores son los riesgos de corrupción que surgen en el control de su abastecimiento.

Del diagnóstico a la acción: lecciones para combatir la corrupción en el sector del agua

Los estudios de casos y las experiencias que se presentan en el IGC 2008 proporcionan cuatro lecciones para la lucha contra la corrupción en el sector del agua.

- **Lección 1. Más vale prevenir la corrupción en el sector del agua, ya que erradicarla después es difícil y caro.**
Cuando la corrupción conduce a contaminar el agua potable y a destruir ecosistemas, las consecuencias perjudiciales son a menudo irreversibles. Cuando el agua subvencionada da origen a industrias agrícolas poderosas y a grupos de presión, resulta más difícil reorientar los subsidios hacia los pobres.
- **Lección 2. Hay que comprender el contexto local, o de lo contrario las reformas fracasarán.**
En la lucha contra la corrupción no es posible implementar una única solución para todas las circunstancias. Esto es particularmente cierto en el sector del agua, donde las condiciones de la oferta y la demanda, la infraestructura y los sistemas de gobierno imperantes varían enormemente en los distintos países. Entender las condiciones locales y los sistemas de incentivos específicos que sostienen la corrupción es un requisito esencial para concebir y poner en marcha reformas efectivas.
- **Lección 3. Erradicar la corrupción no debe estar en pugna con las necesidades de los pobres.**
Los costos de la corrupción en el sector del agua recaen de forma desproporcionada sobre los pobres. Los esfuerzos anticorrupción en favor de los pobres deberían centrarse en mejorar los tipos de provisión del servicio de agua que más les conciernen, tales como la construcción de tomas de agua públicas o la perforación de pozos rurales. Asimismo, estos esfuerzos deberían diseñarse de forma que no socaven sus medios básicos de vida. Por ejemplo, una ofensiva contra los proveedores informales podría quitar a los pobres una fuente segura y confiable de acceso al agua.
- **Lección 4. Es necesario ejercer presión “desde arriba” y “desde abajo”.**
Terminar con la corrupción en el sector del agua requiere romper los intereses y relaciones entrelazados que perpetúan el problema. Esto plantea un desafío extraordinario. Para ello, es necesario un liderazgo desde arriba -desde el poder político-, capaz de generar la voluntad política necesaria para impulsar reformas institucionales. Sin embargo, es igualmente importante complementar este enfoque con iniciativas desde abajo -desde la sociedad- como contrapeso frente a quienes están en el poder, por ejemplo a través del

monitoreo de los flujos de dinero o de evaluaciones comparadas del rendimiento de las empresas de servicios públicos.

Detener la oleada de corrupción: recomendaciones para introducir reformas

El Informe Global de la Corrupción 2008 presenta una serie de estrategias y herramientas promisorias para luchar contra la corrupción en la gestión de los recursos hídricos, en los servicios de agua potable y saneamiento, en el riego y en la energía hidráulica. Aunque la dinámica particular de cada país es lo que determina la combinación y secuencia correctas de las reformas anticorrupción, mencionamos brevemente a continuación las recomendaciones más significativas.

- **Recomendación 1. Ampliar y perfeccionar el diagnóstico de la corrupción en el sector del agua, pues de ello dependen el impulso y la efectividad de la reforma.**

Aún queda mucho por estudiar en materia del alcance y la naturaleza de la corrupción en el sector. Herramientas como las evaluaciones del impacto ambiental en las diferentes áreas del sector del agua, el seguimiento del gasto público o el mapeo de los riesgos de corrupción y pobreza, permiten aclarar los diferentes aspectos del “rompecabezas”. Es necesario perfeccionar estas herramientas, adoptarlas de forma generalizada en todo el sector y adecuarlas a los contextos locales específicos de modo que sienten las bases para la pronta implementación de reformas focalizadas.

- **Recomendación 2. Fortalecer el control regulador de la gestión y la utilización del agua.**

Los gobiernos y el sector público continúan desempeñando el papel más prominente en la gobernabilidad del agua, y deben aplicar controles reguladores eficaces sobre el medio ambiente, la prestación del servicio de agua y saneamiento, la agricultura y la energía. Las propuestas de reforma institucional que pueden frenar la captura regulatoria deberían ser prioritarias. Entre estas, cabe citar: el desarrollo de competencias y la capacitación del personal de los organismos reguladores; una adecuada dotación de recursos humanos, financieros, técnicos y administrativos; la creación de un mandato institucional claro; la implementación de principios de funcionamiento transparentes; y la introducción de un procedimiento de consulta pública y apelación.

- **Recomendación 3. Garantizar la competencia leal y una implementación de los contratos de agua capaz de rendir cuentas.**

En muchos países, el sector privado ha adoptado medidas básicas contra la corrupción como parte de sus procedimientos habituales de funcionamiento. Sin embargo, aún resta mucho por hacer para que se logre un verdadero impacto en el sector del agua. Los gobiernos y los contratistas pueden por ejemplo implementar Pactos de Integridad para los procesos de compras y adquisiciones. Asimismo, la gran demanda de inversiones en el sector implica que los financiadores, sean estas agencias de crédito a la exportación, bancos comerciales o los departamentos crediticios de las instituciones financieras internacionales, pueden tener un papel importante en la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, por medio de la inclusión de cláusulas antisoborno en sus requisitos de debida diligencia.

- **Recomendación 4. Adoptar e implementar la transparencia y la participación como principios rectores de la gobernabilidad del sector.**

La transparencia sienta las bases de la supervisión pública y la rendición de cuentas, y debe señalar la forma en que los actores públicos y privados gestionan el sector del agua. Con demasiada frecuencia los compromisos con la transparencia y la rendición de cuentas no se han traducido en acciones. No obstante, se han incluido en el IGC 2008 diversos ejemplos que ilustran la manera exitosa en que la transparencia se ha venido practicando en la gobernabilidad del agua, tales como dar a conocer los presupuestos de los proyectos o publicar indicadores de desempeño. Estas iniciativas deben repetirse y utilizarse como base para el aprendizaje y la superación.

A lo largo de este Informe se ha presentado el aumento de la participación como un mecanismo que permite reducir la influencia indebida y la captura del sector del agua. La implicación de los grupos desfavorecidos en la elaboración de los presupuestos y en el desarrollo de políticas puede ser la manera de introducir un enfoque en favor de los pobres en el gasto del sector. La participación comunitaria en la selección de los sitios en los que se emplazan los pozos rurales y en el manejo de los sistemas de riego permite constatar que, en estos casos, los pequeños propietarios de tierras dejan de ser “los últimos de la fila”. La participación de la sociedad civil en auditorías, en la elaboración de mapas de contaminación del agua y en el monitoreo del rendimiento de las empresas de servicios públicos de agua crean importantes mecanismos adicionales, capaces de forjar un equilibrio de poderes más profundo. En definitiva, la transparencia y la participación generan la confianza y la seguridad necesarias para que el sector sea gobernable y quienes lo gestionan rindan cuentas, y la sociedad civil juega un papel crucial para que la información y las oportunidades de participación den lugar a una supervisión pública eficaz.

Generar aires de cambio: una coalición global contra la corrupción en el sector del agua

Implementar estas recomendaciones requiere una visión estratégica. El desafío de la corrupción en el sector del agua es de orden global, por lo que exige una respuesta también global, que incorpore conocimientos técnicos locales, sea adaptada a cada caso, y cuente con el apoyo y la participación de una gran variedad de actores. Transparency International, a través de su red de expertos en la lucha anticorrupción y sus activistas en más de 90 países, se encuentra en una muy buena posición para hacer una contribución significativa para enfrentar la corrupción en el sector. Por ejemplo, los intentos de introducir más transparencia en el sector del agua, pueden basarse en los estudios y la labor de incidencia que TI lleva a cabo desde hace años para elevar los estándares de acceso a la información y la transparencia en los sistemas de gobierno de todo el mundo. Las iniciativas para lograr una mayor integridad de las empresas en el sector del agua pueden adoptar las herramientas anticorrupción para el sector privado, elaboradas por nuestra organización, y apoyarse en el trabajo que TI realiza para fomentar una mayor rendición de cuentas en el ámbito de las contrataciones públicas.

En la elaboración de este informe la Red de Integridad del Agua (WIN, por sus siglas en inglés) ha trabajado con TI. WIN es una red internacional en gran expansión formada por expertos, trabajadores de campo, académicos y activistas, que

Informe Global de la Corrupción 2007

Resumen ejecutivo

encabeza la lucha contra la corrupción en el sector. Así, el IGC 2008 presenta fundamentos sólidos para que más personas y grupos se unan a los esfuerzos anticorrupción y ayuden a generar el impulso necesario para una reforma sostenida en el sector.

El cambio climático y los crecientes problemas de agua dan cuenta de que se ha llegado a una encrucijada decisiva. Como lo demuestra el Informe Global de la Corrupción 2008, combatir la corrupción en el sector del agua no es sólo un imperativo moral que sirve a los intereses de muchos, y en particular de los pobres. Se trata de un objetivo alcanzable. Y hay que actuar ya.