

DECLARACIÓN

Quinta Reunión de la Red WATERLAT, Quito, 14 a 18 de octubre de 2013

¿Se encamina América Latina hacia una gestión del agua posneoliberal?

La pregunta planteada como tema central de la Quinta Reunión de la Red WATERLAT se proponía provocar un debate focalizado en las continuidades y rupturas que experimenta la región Latinoamericana con respecto al período generalmente denominado “neoliberal”, particularmente la década de 1990. En términos genéricos, entendemos “neoliberalismo” como la re-implantación por diversos medios (democráticos, autoritarios, dictatoriales, etc.) de los principios del libre mercado como mecanismo privilegiado del re-ordenamiento social. En particular nos referimos al proceso de cambio radical en el rol del Estado, mediante las políticas de des- y re-regulación, mercantilización y privatización de bienes y servicios, desmantelamiento de los sistemas de seguridad social y protección estatal, y limitación e incluso cancelación de derechos ciudadanos. En el caso del agua, estas políticas se reflejaron particularmente en un abandono de los roles y responsabilidades históricas del Estado mediante la privatización de empresas públicas de agua y saneamiento, la transferencia de la responsabilidad por la gestión de servicios básicos (y a veces por la propia inversión) a los usuarios, especialmente los más pobres y excluidos de las redes de servicio convencionales, el intento de convertir a las fuentes de agua (ríos, lagos, acuíferos, etc.) en propiedad privada y crear pseudo-mercados de agua, y en general reducir los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos a los de meros consumidores de mercancías. En otras palabras, la política del agua neoliberal reinante desde la década de 1990 se centraba en promover la despolitización del gobierno y la gestión del agua y sus servicios esenciales, reduciendo la participación ciudadana exclusivamente a la dimensión del intercambio mercantil y excluyendo la posibilidad del debate político sobre el gobierno y la gestión del agua y sus servicios esenciales.

Estas políticas fueron impulsadas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y fueron aceptadas e implementadas por la mayoría de los gobiernos de la región, en general sin consulta ciudadana y muchas veces a pesar de la oposición de las mayorías. En casos como Chile o Argentina, las políticas neoliberales fueron implementadas brutalmente por las dictaduras militares, en diferentes formas y grados y con diferentes efectos, y luego fueron profundizadas por gobiernos elegidos democráticamente. Estas políticas nunca contaron con un apoyo fuerte de las poblaciones de América Latina, aún en los casos en los que no se registró oposición a su implementación. Sin embargo, las políticas neoliberales del agua despertaron una fuerte oposición en muchas regiones y países, incluyendo confrontaciones violentas en las que se llegaron a perder vidas humanas, como fue por ejemplo el caso en las Guerras del Agua que tuvieron lugar en Bolivia desde el año 2000. En varios aspectos, puede decirse que dichas políticas neoliberales, tanto en América Latina como a nivel global, sufrieron grandes fracasos, con la cancelación de contratos de concesión por diversas razones, incluyendo el incumplimiento de obligaciones contractuales de las empresas privadas, la falta de atención a la población más pobre, la corrupción, o simplemente la inviabilidad de los proyectos en términos económico-financieros. Las luchas de la población organizada contra estas políticas tuvieron también un gran impacto, que entre otras cuestiones acompañó la llegada al poder de actores no tradicionales en varios países de la región desde fines de la década de 1990, incluyendo Venezuela, Brasil, Bolivia, Argentina, Uruguay, Nicaragua, y Ecuador entre otros, los cuales adoptaron una serie de políticas claramente orientadas a revertir algunos de los aspectos más negativos del período neoliberal, especialmente el incremento de la pobreza extrema.

Las experiencias de este último grupo de países son las que han dado lugar a la noción de que América Latina habría entrado en un período “posneoliberal”, caracterizado por una serie de decisiones políticas, especialmente la recuperación del rol director del Estado en la promoción del crecimiento económico, la redistribución de la riqueza a través de medidas específicas dirigidas a reducir la pobreza extrema mediante la promoción del consumo y la provisión de servicios básicos esenciales a los sectores más desfavorecidos, la búsqueda de un cierto grado de autonomía con respecto a las IFIs, la cancelación de contratos de concesión a largo plazo (una de las formas dominantes de la privatización durante el período neoliberal), etc. Ahora bien, consideramos que el reconocimiento de la existencia de importantes rupturas con el modelo neoliberal de la década de 1990 no nos exime de la responsabilidad de señalar la existencia de continuidades significativas así como también de nuevas formas de

producción y reproducción de políticas y acciones inspiradas en los principios del libre mercado, inclusive por parte de los gobiernos progresistas de la región.

Es por eso que nos planteamos la pregunta, ¿se encamina América Latina hacia una gestión del agua posneoliberal? En este sentido, los participantes en la reunión llegamos a las siguientes conclusiones que sirven de base a una respuesta preliminar a la pregunta:

- Reconocemos la existencia de importantes rupturas con el momento neoliberal en algunos países de la región, expresadas principalmente a través de la recuperación de un rol activo del Estado en la toma de decisiones estratégicas y en la capacidad de inversión para impulsar el crecimiento económico y promover una mejor distribución de la riqueza y una reducción de la pobreza extrema. Es importante celebrar estos logros realizados en el marco de la recuperación de importantes aspectos de la soberanía y de procesos de integración regional.
- El modelo neoliberal ha sufrido una serie de crisis profundas y un agotamiento en la región, lo cual ha dado lugar a diversas respuestas. Algunos gobiernos, como los de Chile, Colombia o México, no solamente no han pasado a un momento posneoliberal sino que han exacerbado las políticas neoliberales, buscando la solución a la crisis en las propias políticas de libre mercado. La emergencia de la Alianza del Pacífico es la demostración más clara de este proceso. En otros casos, ha habido claros intentos de reconstruir la capacidad del Estado para intervenir y liderar los procesos de crecimiento económico y redistribución de la riqueza, lo cual constituye una ruptura con la ortodoxia neoliberal, como ha sido el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay, o Venezuela. En definitiva, entendemos que no es posible dar una única respuesta a la pregunta, ya que en cada caso deben analizarse las particularidades. Por ejemplo, los países que han logrado introducir rupturas con la ortodoxia neoliberal lo han hecho de formas diversas, ya sea a través de procesos constituyentes, como en Bolivia, Ecuador y Venezuela, o mediante tácticas heterogéneas de carácter reformista. También debe destacarse que varios de estos intentos sufrieron atentados golpistas, algunos exitosos como en Honduras y Paraguay y otros que fueron neutralizados como en los casos de Bolivia y Venezuela.
- Sin embargo, queda manifiesto que a pesar del mejoramiento de las condiciones económicas de los sectores más pauperizados como resultado del rol activo del Estado en promover un mayor acceso al consumo y la universalización de sistemas básicos de seguridad social, no se ha producido una reducción efectiva de las desigualdades estructurales ni una mitigación de los procesos de exclusión social, los cuales en algunos casos se han visto incluso profundizados.
- Por otra parte, es importante destacar que a pesar de que algunos países han introducido rupturas con la ortodoxia neoliberal a nivel nacional, a nivel subnacional se registra la persistencia de procesos donde el modelo neoliberal sigue intacto o ha sido inclusive profundizado por gobiernos provinciales y municipales. En contraste, también cabe reconocer que en países donde la ortodoxia neoliberal continúa ejerciendo un papel hegemónico a nivel nacional, existen procesos subnacionales de distanciamiento e inclusive de ruptura con dicho modelo. Similarmente, a nivel internacional se verifican diversos procesos de ruptura con la ortodoxia neoliberal, algunos más homogéneos como es el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), otros más heterogéneos como en el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En contraste, la región también registra ejemplos de profundización del modelo neoliberal como es el caso de la Alianza del Pacífico compuesta por Chile, Colombia, México, y Perú, la cual podría ampliarse en un futuro cercano con la inclusión de Costa Rica y Panamá. La política de gestión del agua que defiende la Alianza del Pacífico se basa en la profundización del modelo neoliberal, promoviendo la privatización de las fuentes de agua y de los servicios esenciales.
- En relación al tema específico de nuestra reunión, una cuestión fundamental que nos interesaba discutir es en qué medida los países que han introducido rupturas con la ortodoxia neoliberal han también introducido cambios en las condiciones que posibilitan la participación democrática en el combate a las desigualdades e injusticias ambientales, especialmente aquellas relacionadas con el agua. Las evidencias presentadas en nuestra reunión sugieren que, por una parte, se han dado avances importantes en la protección

constitucional de los derechos ambientales, lo que incluye la sanción de leyes y normativas que han obtenido reconocimiento internacional por su carácter avanzado. Por otra parte, sin embargo, se verifica la existencia de fuertes tensiones entre los aspectos legales y formales y la aplicación concreta de las normas, porque en la práctica las poblaciones afectadas por desigualdades e injusticias ambientales pocas veces consiguen hacer valer sus derechos. Además, se registran retrocesos preocupantes porque algunos gobiernos de corte progresista están utilizando leyes represivas vigentes desde las dictaduras militares o introduciendo elementos antidemocráticos en la legislación y en las políticas públicas, con el efecto de criminalizar la protesta social. Se destaca, por ejemplo, el caso de la vulneración de los derechos de los pueblos originarios, que contradice los avances logrados en el plano de las reformas constitucionales y de la incorporación de normas internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas.

- Un tema preocupante, con independencia del grado de continuidad o ruptura con la ortodoxia neoliberal, es el impacto socio-ambiental de las políticas que algunos autores denominan “crecientistas”, fundadas en la promoción del modelo extractivista primario exportador, ya sea a través de la megaminería, los proyectos energéticos y los agronegocios, o mediante los megaproyectos de infraestructura que están siendo implementados o favorecidos por los estados. Con demasiada frecuencia la implementación de este modelo se caracteriza por mecanismos de despojo y deterioro del agua y de los territorios que exacerban los procesos de producción y reproducción de desigualdades e injusticias socio-ecológicas. Entre otros temas, se advierte la continuidad y la profundización de procesos que han afectado negativamente a América Latina durante siglos, como el intercambio ecológico desigual o el imperialismo tóxico, procesos que actualmente experimentan una rápida expansión ya no sólo en la tradicional relación “Norte-Sur”, sino también crecientemente en una relación “Sur-Sur” al interior de la región y en relación con otros continentes, particularmente África.
- Otro tema también alarmante es que a pesar de los procesos de ruptura con la ortodoxia neoliberal, por ejemplo mediante la desprivatización y la renacionalización y remunicipalización de empresas públicas, se verifican contradicciones importantes por causa de la continuidad del proceso de mercantilización de los bienes comunes y de los servicios públicos esenciales, como son los de agua y saneamiento básico. Las fuerzas inerciales de las políticas neoliberales de la década de 1990 se expresan por ejemplo en una tendencia en la que las empresas públicas y municipales se comportan como empresas privadas, inclusive actuando como multinacionales en otros países. El problema central es que la prioridad de estas empresas ha pasado a ser la generación de ganancia antes que la satisfacción de necesidades básicas de la población. Este es un aspecto en el cual las políticas neoliberales de la década de 1990 han sido exitosas, pues han logrado deslegitimar la noción de que el principio fundamental de la provisión de servicios públicos esenciales como los de agua y saneamiento es el de garantizar el acceso universal y de calidad a los mismos y no la generación de excedente. Claramente, el recuperar nuestras empresas privatizadas y ponerlas nuevamente bajo control público es un paso necesario pero no suficiente para restablecer la soberanía substantiva sobre las condiciones de vida de nuestras poblaciones. Aún más: incluso los países de la región gobernados por sectores progresistas se encuentran promoviendo viejas y nuevas formas de privatización de los servicios públicos, desde las tradicionales concesiones, hasta las “asociaciones público-privadas”, lo que incluye el surgimiento de multinacionales regionales (“multilatinas”) que se comportan idénticamente a las multinacionales europeas y norteamericanas que en la década de 1990 representaban la quintaesencia del neoliberalismo.

Por las razones expresadas, consideramos que no es posible dar una respuesta definitiva a nuestra pregunta sobre si América Latina estaría encaminándose hacia una gestión posneoliberal del agua. Por una parte, verificamos una enorme complejidad a escala regional: mientras que algunos países y algunas regiones subnacionales tratan de profundizar la ruptura con la ortodoxia neoliberal heredada de la década de 1990, otros están claramente comprometidos con la consolidación y expansión de un orden social centrado en los principios del libre mercado. Este es un proceso que algunos autores han denominado “hiperneoliberalismo”, donde se intenta resolver la crisis

del neoliberalismo mediante la profundización de dicho modelo. Por otra parte, incluso aquellos países que claramente introdujeron rupturas con la ortodoxia neoliberal siguen confrontando el impacto de las fuerzas inerciales de aquel modelo, el cual se expresa en continuidades e incluso retrocesos preocupantes que incluyen la emergencia de procesos autoritarios y represivos de la protesta social.

En nuestra Quinta Reunión hemos asistido a la presentación de evidencias preocupantes en relación a la continuidad y profundización de los procesos que producen y reproducen desigualdades e injusticias socio-ecológicas en América Latina, lo cual hemos discutido en profundidad y con la participación de académicos y representantes del sector público, de organismos de la sociedad civil, de pueblos originarios de la región andina, y de comunidades afectadas. A comienzos del Siglo XXI América Latina tiene una oportunidad histórica para construir sociedades más igualitarias, justas, libres de los extremos de la pobreza y de la desigualdad estructural. Pero también existe el riesgo de perder los avances logrados en la última década, de que se produzcan retrocesos, y de que se consoliden y profundicen los procesos antidemocráticos que persisten en la región. En función de lo anterior, consideramos que resulta imperativo priorizar la protección de los derechos de las poblaciones y promover la profundización del proceso de democratización substantiva, no meramente formal. Esto requerirá cambios radicales y urgentes en las políticas que están siendo implementadas o toleradas por los gobiernos de la región, incluyendo las políticas de gestión del agua y de sus servicios esenciales.

Plenario de la Quinta Reunión de la Red WATERLAT,

Ciudad de Quito, Ecuador, 18 de octubre de 2013

Nota: Para mayor información sobre los debates desarrollados en la Reunión, visite nuestro sitio de Internet: www.waterlat.org.