



# “La justicia del agua es posible”

Por Brid Brennan (Tansnational Institut - TNI)

## Cuestiones previas

Durante los años noventa, la “*privatización y liberalización como el camino neoliberal al futuro*”, fueron impuestas a muchos países en vías de desarrollo por los programas de ajuste estructural y créditos condicionados por parte del FMI y el Banco Mundial.

Este arrasador ataque a las economías nacionales y los servicios públicos básicos, incluyendo el agua, la luz, la salud y la educación recibió un estímulo adicional por parte de la nueva ronda de negociaciones sobre el Acuerdo General de Comercio y Servicios (GATS) en febrero del 2000 y fue intensificado después de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Doha en noviembre del 2001.

En este trabajo pongo especial énfasis sobre la cuestión que se refiere a las alternativas a la privatización del agua potable. Sin embargo, también examinaré las alternativas emergentes en el contexto de las principales luchas a nivel global en contra de la privatización y por el control del agua por parte de la ciudadanía. Los temas que abordados son, brevemente, los siguientes:

- Modelos participativos alternativos que están siendo desarrollados en los países del sur.
- El rol de la UE y de las transnacionales europeas en la inseguridad sobre el subministro del agua en los países del sur.
- Hacia una Justicia del Agua – una iniciativa conjunta de TNI & CEO.
- El futuro del agua: Desafíos para los movimientos y ONGs en Europa.

## Parte I

### Resistiendo a la privatización y buscando alternativas

Según nuestro análisis, existen dos dimensiones interconectadas para trabajar en pos de Alternativas a la privatización del agua. Esto significa, por una parte, la participación en las luchas contra la privatización y, por otra parte, la participación en la investigación y el desarrollo de modelos alternativos para la gestión y el suministro del agua.

En medio del desastre que ha significado la privatización del agua potable, y frecuentemente en el contexto de campañas ciudadanas en contra de la privatización de estos servicios, se han desarrollado muchos modelos participativos y cooperativistas. Estas son alternativas prometedoras a las empresas privatizadas como también a la burocratización de las empresas estatales.

La privatización indiscriminada de la infraestructura pública del agua, sumado a otros factores como la rápida industrialización, están generando una Crisis del Agua en muchas partes de los



países del sur (Santiago: 2003). Es precisamente en este contexto que se vienen desarrollando grandes luchas por el agua en muchos frentes: se están construyendo alternativas participativas sólidas; desarrollando iniciativas locales para acceder a aguas no contaminadas, en comunas urbanas pobres; se están realizando acciones de resistencia, organizadas por amplias coaliciones de la sociedad civil, contra las alzas tarifarias y las faltas de suministro por parte de las plantas privatizadas, que se encuentran actualmente en manos de corporaciones transnacionales del agua; se están además perfilando nuevos acuerdos internacionales sobre accesos equitativos a ríos fronterizos; y se están lanzando campañas internacionales en contra de proyectos hidroeléctricos destructivos.

En vista de la inmensa presión, no solamente por parte de las instituciones financieras internacionales (IFIs) y de la OMC/GATS, sino también por parte de la Unión Europea, con sus multidimensionales exigencias, por privatizar este servicio, las luchas por el agua han experimentado un auge sin precedentes en los últimos años. El agua se ha convertido en un punto de referencia común entre todas las campañas anti-privatizadoras de los últimos años, así como en el motor central para la forja de modelos creativos y participativos de suministro del agua por parte de las organizaciones y grupos de la ciudadanía en muchas partes del mundo, especialmente en los países del sur.

### ***Factores que hacen posible las alternativas***

Aparentemente dos factores principales han favorecido la búsqueda de *alternativas a la privatización de los servicios públicos del agua*. Por una parte, el surgimiento de nuevas políticas participativas que han dado una nueva vitalidad y efectividad a empresas públicas, a pesar de que ésta están todavía muy burocratizadas. Un ejemplo de ésto se ha dado en Porto Alegre, Santa Cruz (Bolivia) o en Dhaka. Por otra parte, el aumento de la resistencia ciudadana a las privatizaciones desastrosas que favorecieron a las multinacionales gigantes del agua, como se dio el caso en varias ciudades grandes como en Cochabamba, en Manila o en Sudafrica. (véase anexo 1: Matriz Marco General de Alternativas).

En Brasil, particularmente en ciudades y estados donde el PT (Partido dos Trabalhadores) ha ganado el gobierno local, y ha ido aplicando su política de democracia participativa y de presupuesto participativo a la administración y al suministro del agua, se han obtenido resultados espectaculares a bajo costo, lográndose establecer, y mantener, el acceso casi universal a un agua potable de óptima calidad. Y todo esto tuvo lugar dentro de un período relativamente corto, de 15 años. El mismo caso se ha producido en todo el estado de Rio Grande do Sul, así como también en la ciudad de Recife. En forma parecida, pero en contextos muy distintos, se han desarrollado modelos participativos exitosos en ciudades como Santa Cruz de Bolivia, donde la red de suministro del agua es administrada por una cooperativa de consumidores. Del mismo modo, en Dhaka, Bangladesh, una cooperativa de trabajadores administra el servicio de agua potable.



### ***La diversidad de modelos participativos y cooperativos***

Lo interesante de los ejemplos arriba mencionados no consiste solamente en la **diversidad de ambos modelos, participativos y cooperativos**, sino también en el hecho de que cada uno de ellos se construye sobre un amplio involucramiento de los ciudadanos en la estructura de gestión. Ésta trae consigo como resultado la democratización de la toma de decisiones, no solamente en el ámbito de la planificación del programa, sino también en la definición presupuestaria. Esto asegura que las empresas del servicio de agua asuman responsabilidad civil y respondan a las necesidades de todos los sectores de la población, especialmente de los más pobres.

### **Financiamiento**

Es importante enfatizar que todavía ha transcurrido muy poco tiempo desde el surgimiento de estos modelos. Mientras que algunas experiencias comparten aspectos comunes; cada una está surgiendo en contextos políticos y sociales distintos. No obstante, el desafío crucial que tienen en común estas experiencias, para asegurar el éxito y la sustentabilidad de estos modelos participativos, es la cuestión del financiamiento. No solamente el financiamiento para cubrir los costos, sino también para la expansión de los servicios y la renovación de la infraestructura.

DMAE, en Porto Alegre, opera como una organización sin fines de lucro, en relación a la tarifa básica del suministro de agua, pero con una estructura de precios diferenciados, en función del uso y de los ingresos económicos del cliente. El precio del agua en Porto Alegre está dentro de los más bajos en Brasil. Además, su modelo de gestión participativa se organiza bajo principios de transparencia, responsabilidad social y participación pública, una combinación que ha podido lograr eficiencia y resultados ejemplares. (Joint Report of PSIRU, University of Greenwich and DMAE: 2003).

En otros casos, como en el de Cochabamba, la empresa autogestionaria, La Coordinadora del Agua, que heredó una deuda gigante de su antecesora, la empresa privatizada Bechtel, que terminó en una debacle financiera, se ha visto enfrentando un desafío más difícil para mantener las operaciones y pagar la deuda.



## Parte II

### **Rol de la UE y sus corporaciones transnacionales en la inseguridad del subministro del agua en los países del sur**

Se ha construido una extendida arquitectura internacional, en materia de acuerdos bilaterales, favorable a la privatización y a la reorganización de todos los aspectos que están relacionados con los servicios del agua, incluidos los derechos de propiedad, gestión y acceso (Santiago).

Se ha contruido un “mantra” ideológico sobre el concepto de “privatización”, el que ha sido sostenido y difundido intensamente por las instituciones de comercio multilateral (OMC) y financieras (IFIs) que sostienen que la “*privatización es la respuesta*” para superar la falta de acceso de los pobres al agua potable. La privatización de las empresas públicas del agua, muchas veces disfrazada de co-participaciones, es decir, de acuerdos públicos y privados (Public-Private Partnership PPP), se presenta como una respuesta a la falta de financiamiento fiscal o ante las deterioradas y burocratizadas instituciones públicas del ramo. Sin embargo, la privatización de las instalaciones públicas del agua, realizada bajo una enorme presión, ha generado resultados desastrosos en lo que se refiere al aumento acelerado de precios y al no cumplimiento de la promesa de mejorar la prestación de servicios. Como ha sido el caso en ciudades como Cochabamba, Manila, Jakarta, etc.

#### ***El agua: de un derecho humano a una mercancía***

Una batalla ideológica intensa se viene librando en torno al tema del agua. En la práctica, el agua está dejando de ser un derecho humano y una propiedad comunal y se está convirtiendo en una mercancía altamente rentable (Santiago: 2003). Empresas de coparticipaciones pública-privadas (PPPs) se han colocado en posiciones claves de la gestión y la distribución del agua; los derechos de propiedad se han ido desplazando, desde el sector público y estatal a la empresa privada y a las corporaciones transnacionales; y el acceso al agua potable está siendo determinado por la capacidad de pago y no por la necesidad humana.

Aparte del rol que ha tenido el FMI, el Banco Mundial y la OMC en el viraje ideológico acelerado por la privatización del agua, otras instituciones como la Comisión Mundial del Agua para el Siglo XXI (World Commission on Water for the 21<sup>st</sup> Century) y el Hermanamiento Global del Agua (Global Water Partnership), ambas dominadas por las grandes corporaciones privadas del agua, han jugado también un rol muy determinante para influir en la opinión pública a favor de la privatización. Fue en el segundo Foro Mundial del Agua (World Water Forum), realizado en La Haya en marzo del 2000, donde los gerentes de estas instituciones hicieron un llamado a que se reconozca al agua como un bien económico más que un derecho humano.

El encuentro ministerial que sucedió en forma inmediata al Water Forum legitimó aun más la retórica privatizadora, ya que en su declaración reconoció el agua como un bien económico y, además, promovió oficialmente a las empresas de coparticipación público-privada (PPPs).



### ***El “Mix” corporativo europeo bajo la lupa***

Aparte del rol gravitante que cumple la UE en el proceso de privatización del agua, empujando este proceso en las instituciones multilaterales y foros internacionales, particularmente en el GATS que es “principalmente y en primer lugar un instrumento para el beneficio del gran comercio” (Comisión Europea). El papel agresivo de la UE está siendo reflejado en los acuerdos interregionales y bilaterales de comercio con los países y las regiones de sur, como es el caso de los acuerdos que ha firmado con Mexico, Chile, MERCOSUR y SADC- Southern African Development Community.

En el contexto de las negociaciones actuales de la UE con el MERCOSUR, es significativo que sea el Foro Empresarial MERCOSUR-Europeo (MERCOSUR European Business Forum, MEBF) el que ha funcionado como el motor de la teoría económica neoliberal que conduce el acuerdo. En el MEBF, como también en el AEBF (Asia Europe Business Forum), es posible visualizar el rol y el dominio políticos de las corporaciones transnacionales europeas y sus contrapartes en América Latina y Asia (muchas veces, actuando a través de empresas subsidiarias de compañías europeas). No existe, sin embargo, como contrapeso a las “ofertas y a las negociaciones que son conducidas esencialmente de manera muy secreta, ningún foro oficial para la participación ciudadana. (Torrelli: 2003 y Hoedeman: 2002)

Las corporaciones transnacionales han podido determinar, mediante el acceso privilegiado del que gozan, el ritmo de las privatizaciones en la década pasada.

### ***Ingreso de las transnacionales europeas “global players” al negocio de la privatización del agua***

Si la tendencia actual a la privación continúa, el mercado privado del agua, en la próxima década, estará controlado fuertemente por sólo un puñado de corporaciones gigantes, todas con asiento en Europa. Las dos corporaciones mas grandes del mundo, Suez y Vivendi, ambas francesas, ya controlan aproximadamente el 70% del mercado global privado (CEO Water Infobrief #1). [4]

Las corporaciones transnacionales francesas del agua han tenido más tempranamente ventaja que otras corporaciones internacionales, debido a su poder consolidado en el mercado francés donde controlan el 85% del mercado del agua. Durante los años noventa, se han establecido como los actores dominantes a nivel internacional, viéndose solamente amenazados por la gigante alemana en servicios ambientales, la RWE, la que ha expandido el volumen de sus negocios en el sector del agua a nivel global, a través de adquisiciones de empresas como la empresa inglesa Thames Water y la American Water Works.

El colapso de Enron, corporación estadounidense, y de su filial Azurix, empresa dedicada al negocio del agua, pavimentaron el camino a las corporaciones transnacionales europeas hacia la dominación exclusiva del mercado del agua a nivel global. La empresa francesa Saur, como también la International Water y la Severn Trent, estas últimas con sede central en el Reino Unido, están tratando de incrementar su cuota en el mercado, aunque es probable que el proceso de concentración de este recurso, en manos de las tres grandes empresas (Suez, Vivendi y RWE) (CEO WaterInfobrief #1), continúe profundizándose,



El área de interés de las corporaciones transnacionales del agua durante los noventa fueron los mercados recién privatizados en los países del sur. Mientras que durante el transcurso de la década del 2000, podemos esperar una mayor atención hacia los mercados de los EE.UU, Japón y de Europa misma, ya que potencialmente son más rentables que los de los países del sur. A pesar de que hoy en día, la privatización o la co-participación público-privada (PPPs) son, todavía, una excepción en muchos países industriales, algunos analistas estiman que en 2015, al menos, el 75% de las empresas de servicios públicos en Europa y el 65% de las estadounidenses estarán privatizadas. [3]

### ***La UE como tutora de las corporaciones transnacionales del agua***

Es importante mencionar que la expansión acelerada de las corporaciones transnacionales europeas del agua, a nivel global, ha recibido un estímulo significativo por parte de los gobiernos europeos, de la Comisión Europea y de otras instituciones internacionales, quienes las han apoyado, tanto política como financieramente. El Banco Mundial, en el cual los gobiernos europeos juegan un rol decisivo, ha presionado en forma dramática por la privatización del agua en países en vías de desarrollo, condicionando los créditos de ajuste estructural a las privatizaciones del servicio de suministro del agua. Por medio de su filial, la Corporación Financiera Internacional (International Finance Corporation, IFC), el BM ha estado directamente involucrado en la promoción y en el diseño de procesos de privatización del agua en ciudades como Buenos Aires y Manila. [7] Dicho sea de paso, el rol del Banco Europeo de Inversión (European Investment Bank, EIB), en el proceso de privatización del agua, requiere, del mismo modo, de un serio análisis.

Ciertos gobiernos europeos, especialmente los de Francia y Gran Bretaña han jugado un rol muy activo en el apoyo a las corporaciones transnacionales francesas e inglesas que buscan abrir nuevos mercados. Además, la ayuda financiera para el desarrollo, que destina la UE al sector del agua, subsidia en la práctica, a las corporaciones europeas del agua. En vez de apoyar a mejoramientos en la infraestructura del sistema de suministro de agua, los presupuestos de ayuda se destinan, sobre todo, al reestructuramiento administrativo y a otros costos relacionados con la introducción de programas privatizadores. [9]

De manera similar, la predisposición a favor de las privatizaciones se refleja en la Iniciativa del Agua de la UE (EU Water Initiative), que fue presentada en Johannesburgo durante la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable (World Summit on Sustainable Development, WSSD). Esta Iniciativa del Agua de la UE, que cuenta con un presupuesto de 2.4 mil millones de euros, provenientes de los países miembros de la UE, persigue incentivar al sector privado para que se involucre más en el proceso de privatización. Con este objetivo, fomenta las fórmulas de coparticipación público-privada (PPP) que son presentadas bajo el enfoque “win-win” (ganar-ganar). Sin embargo, lo más probable es que las empresas ganadoras que exploten fuertemente los nuevos mercados del agua sean la Suez, Vivendi, la RWE y otras multinacionales del agua con sede central en la UE. [10]

Lo mismo ocurre con la propuesta “Preferencias para el Agua” de la UE (EU Water Facility). Esta propuesta parece ser un reflejo del ‘Informe Camdessus’, el que efectuó un llamado al financiamiento fiscal de los fondos destinados a la ayuda al desarrollo para subsidiar a inversiones privadas en el sector del agua (Santiago: 2003). La Comisión Europea designó recientemente (en el 2004) mil millones de euros para financiar la propuesta “Preferencias para el Agua” de la Unión Europea. Esta suma es un nuevo ítem dentro del presupuesto, el que



supuestamente da preferencias al desarrollo de la infraestructura pública del agua en los países del Africa, del Caribe y del Pacífico (ACP Countries).

El problema fundamental de ambos programas es que, sus objetivos e implementación, no están sujetos a control público. Tampoco se rinde cuentas a los ciudadanos de los países más pobres del sur, ni a los ciudadanos y parlamentos de la UE. El desafío será, entonces, asegurar que esos fondos se gasten en forma efectiva, en apoyo a la infraestructura pública del agua y no en subsidios a las privatizaciones.

### Parte III

#### Participando en campañas por la justicia del agua

El Instituto Transnacional (Transnational Institut, TNI) con sede en Amsterdam realiza muchos trabajos a favor del derecho al agua, entre los cuales se encuentra la iniciativa *Towards Water Justice* (Hacia una Justicia del Agua), el que pone su atención en los modelos participativos de gestión del agua y en el rol de las empresas transnacionales europeas en la *inseguridad* que se ha creado en el suministro del agua en el mundo.

*Towards Water Justice* es un proyecto común del TNI y del Observatorio Corporativo Europeo (Corporate Europe Observatory, CEO), que se viene desarrollando bajo el marco de una red internacional de organizaciones del Sur y del Norte, las que trabajan temas relacionados con la justicia del agua. Este proyecto tiene como objetivos:

- Promover y popularizar modelos públicos sustentables que se centren en la población y que sean alternativos, tanto a la privatización, como al bajo rendimiento de las estructuras de servicios públicos.
- Facilitar el intercambio y la retroalimentación de información, ideas y de material didáctico entre las organizaciones que desarrollan e implementan modelos participativos.
- Buscar alternativas para el financiamiento de modelos participativos y desarrollar campañas estratégicas en torno a este problema, particularmente en torno a los mecanismos de financiamiento del agua, fijados por la UE.
- Intervenir en el debate sobre la privatización del agua para incrementar la conciencia sobre las alternativas potenciales dentro del sector público y, con ello, presionar tanto a las instituciones financieras internacionales (IFIs) como a los gobiernos de los países donantes para que den lugar a alternativas más sociales a la privatización del agua.

Este enfoque específico se realiza para complementar el trabajo actual en muchas otras organizaciones. Con este enfoque se espera también contribuir al avance en las áreas más críticas, como las que se refieren al fortalecimiento de la sustentabilidad de alternativas existentes; a la de recopilación y provisión de antecedentes; y al reto de avanzar en el tema clave del financiamiento. Sin embargo, las poblaciones, que quieren implementar modelos alternativos, se topan muchas veces con una serie de obstáculos.

Actualmente se vienen desarrollando un número de iniciativas para acelerar el aprendizaje y el intercambio de experiencias exitosas de modelos participativos. Estas iniciativas incluyen una cronología de experiencias en Porto Alegre, Dhaka, Ghana, Sudafrica, Colombia, etc. Es especialmente importante que los activistas y profesionales interesados en el tema puedan



aprender mutuamente, el uno del otro, remontando los obstáculos fronterizos y la distancia entre las ciudades.

También se está desarrollando un sitio web, como un espacio común, para facilitar el intercambio de experiencias comunes y el avance en los modelos participativos que se están llevando a cabo.

El gran número de óptimas alternativas, en diferentes partes del mundo, tiene la importantísima función de poner en evidencia que la gente tiene a su disposición un gran número de alternativas para elegir; frente al solo hecho de aceptar la privatización o los inadecuados servicios públicos. Por lo tanto, esas experiencias exitosas tienen que ser sustentadas, copiadas y multiplicadas.

No obstante, aún falta mucho para asegurar la sustentabilidad de los modelos existentes, ya que los modelos exitosos, expuestos anteriormente, pueden ser puestos en peligro debido a posibles cambios en las políticas gubernamentales, a nivel municipal, o a nivel estatal. Esto podría ocurrir con un cambio de gobierno, o si Brazil, por ejemplo, cediendo a las presiones de las transnacionales, decidiera abrir sus mercados de agua a la ‘liberalización’ y a la ‘privatización’. De hecho varios países donde existen modelos alternativos exitosos están en la lista de los 62 países (Argentina, Brasil, Botswana, Bolivia, Colombia, Chile, Bangladesh, Filipinas, etc.), a quienes la UE, con sus ofertas GATS, está exigiendo la ‘privatización del agua’.

## Parte IV

### “La justicia del agua es posible a condición de...”

Finalmente quisiera intentar responder a la interrogante básica de mi ponencia: *Una justicia del agua es posible a condición de...*

Es muy motivador ver el aumento de las luchas por la justicia del agua a nivel mundial. El agua se ha convertido en un tema principal para campañas ciudadanas, movimientos sociales y ONGs en los países del sur. Aquí en Europa, las luchas por el agua también se están desarrollando de la mano con otras campañas anti-privatizadoras.

Naturalmente estamos todos concientes de que el hecho de ganar la lucha por una justicia del agua también implicará cambios fundamentales en el actual paradigma neoliberal de desarrollo, incluyendo la desglobalización de la arquitectura neoliberal actual.

El avance en las iniciativas locales, en la actual lucha por alternativas, será clave en esto. Los procesos que rodean al Foro Social Mundial y los Foros Sociales Regionales, incluyendo al Foro Social Europeo, también están promoviendo y acelerando la convergencia de agendas entre diferentes movimientos sociales, sectores y campañas en el movimiento por la justicia global. Las nuevas coaliciones por la justicia del agua están compuestas por una alianza entre sectores sociales y políticos muy interesante. En torno a éstas se están agrupando activistas, expertos, sindicalistas, organizaciones de mujeres, consumidores, ecologistas, movimientos pro derechos humanos, movimientos sociales y algunos parlamentarios y representantes de los gobiernos.

Estos momentos de concentración de fuerzas pueden favorecer la mutua fertilización de ideas y estrategias entre movimientos y activistas a través del intercambio de experiencias. La



condonación de la deuda, por ejemplo, abriría el camino de manera substancial para lograr una justicia del agua en algunos de los países más pobres del sur.

Para concluir quisiera nombrar algunos desafíos, o mejor dicho algunas preguntas, que van dirigidas, sobre todo a aquellos de nosotros que trabajamos en Europa. Quizás podamos centrar nuestra discusión en torno a ellas:

- ¿Qué nuevas formas de solidaridad interregional se precisan para enfrentar las principales agendas neoliberales previstas en los actuales tratados comerciales regionales de la UE, por ejemplo, con el MERCOSUR?
- ¿Qué estrategias comunes se necesitan y qué campañas se pueden hacer para enfrentar a la 'privatización' del agua y de otros sectores en el contexto de UE-MERCOSUR?
- ¿Cómo podemos lograr que el agua quede fuera del GATS? ¿Qué estrategias y campañas son necesarias para frenar el ataque de la UE por la privatización del agua a través del GATS? ¿Se nos está anticipando la 'privatización' del agua o la de otros servicios en Europa? ¿Qué problemas podría acarrear el proceso privatizador, ya en marcha, del suministro de agua en la UE, para sus 10 nuevos países integrantes?

Muchas gracias!

Transnational Institute, Amsterdam  
April 28, 2004

#### **Alguna bibliografía:**

- Hall, David: *"Water in Public Hands – Public sector water management a necessary option"* in Public Services International Research Unit, (PSIRU), University of Greenwich, June 2001
- Hall, David: *"Water Finance – A Discussion Note PSIRU"*, University of Greenwich, January 2004
- Hoedeman, Olivier: *"Who Controls European Trade and Investment Europe Asia Crosspoints"*, TNI September 2002
- Santiago: *"Charles European Water Corporations and the Privatisation of Asian Water resources: The Challenge for Asian water Security by Charles Santiago, Crosspoints"*, TNI September 2002
- Van Reisen, Mirjam Water Force: *"The European Union and GATS Eurostep Briefing Paper"*, 2002

Transnational Institute: <http://www.tni.org>

Corporate Europe Observatory (CEO): <http://www.corporateeurope.org>

Más información sobre Towards Water Justice: [satoko@tni.org](mailto:satoko@tni.org) & [ceo@corporateeurope.org](mailto:ceo@corporateeurope.org)