

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE

Oro azul. Gobernanza y recurso acuífero en Latinoamérica

Adriana Pagani¹

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo principal destacar la trascendencia de la riqueza del recurso acuífero en el continente latinoamericano. Asimismo, se hace hincapié en el marco institucional necesario para resguardar ese recurso, remarcando la importancia de la participación de los distintos sectores de la sociedad en la estructura de decision-making con respecto a los temas vinculados al agua, principalmente en el ámbito de integración regional y multinivel. No será ajena aquí la consideración teórico-práctica que debería implicar el aporte de la ciencia a la elaboración de políticas, y viceversa.

1. Latinoamérica y riqueza acuífera

Latinoamérica se caracteriza por su riqueza acuífera regional. Los riesgos que la amenazan están principalmente relacionados con su calidad y disponibilidad y tal situación no está ajena a los efectos del cambio climático.²

¹ Dra. (C) en Relaciones Internacionales, Especialista en Estrategia Económica Internacional, Pre-master en Comunicación Institucional, Lic. En Ciencias Políticas- Especialización en Relaciones Internacionales. Afiliación Institucional: IRI, Departamento de Medioambiente y Desarrollo (UNLP), C2D- Universidad de Zürich, Capítulo Argentino del Club de Roma.

² Complejos efectos que remarcan la importancia de la adaptación del cambio climático dirigida a objetivos de reducción de pobreza y desarrollo equitativo.

Se impone así la conservación, protección y restauración del caudal ecológico, tanto en las cuencas hidrográficas como en los ecosistemas de montaña y marinos³, para resguardar la cantidad y calidad del agua.⁴

Se hace indispensable facilitar la investigación y la obtención de datos en recursos de agua dulce, de flujo de sedimentos en regiones costeras y marítimas, de la influencia de patrones de circulación oceánica y de los impactos potenciales de cambio climático sobre la descarga en los ríos y sus efectos en el suministro de agua y ecosistemas.

Los análisis realizados por científicos que recogen datos de emisión de desperdicios por instalaciones específicas tienen en cuenta el amplio alcance de poluciones potenciales de importancia medioambiental clave con respecto a las descargas de desperdicios al agua desde la industria química.

Por su carácter estratégico también debe considerarse la importancia de los glaciares y ambiente periglacial; ya que en el sur del continente estos son trascendentes para los cursos hídricos cordilleranos y el acceso acuífero para muchas personas. Son de considerar también las externalidades que la industria minera imprime a la calidad del agua en todas sus formas.

2. Participación ciudadana y recurso acuífero: palabras clave para un marco institucional eficiente.

La gobernanza en cuestiones acuíferas debe establecerse en un contexto de políticas que reconozcan tanto regional como nacional y localmente los marcos normativos que deben identificar la dirección de objetivos vinculados al recurso natural mencionado.

³ Océanos y ecosistemas marinos que también involucran las comunidades marinas costeras.

⁴ Resguardar dicha calidad y la biodiversidad del agua implica establecer mecanismos de control para las descargas comerciales, domésticas e industriales, al igual que por los sistemas de pesca intensivos.

Asimismo, los procesos participativos garantizados institucionalmente dan transparencia y legitiman información y datos que permiten diseñar e implementar políticas de recursos acuíferos, otorgando fuerza a la disuasión en aspectos de corrupción que pueden visualizarse en el área.

No debe soslayarse en el tratamiento del tema planteado la consideración de los aspectos financieros relacionados. Ya a nivel de gobiernos nacionales se puede observar que las vastas necesidades ecológicas y humanas suponen costos que suelen resolverse con ayuda externa y filantrópica, sumados a los ya concebidos impuestos, tarifas y transferencias.

Por lo planteado se puede inferir que los policy-makers deben considerar todos los costos que conllevan la toma de decisión en políticas sociales y medioambientales para la consecución de objetivos en beneficio de la población y del vital recurso natural.

Las normas acuíferas ponen de manifiesto que el uso de los recursos vinculados por parte de los actores más interesados se establece en un marco de presión de los actores sociales, económicos y demográficos. Por lo tanto, los policy-makers se sirven de la normativa para direccionar y hasta equilibrar las reglas de juego que afectan a los usuarios del agua dentro de una comunidad, país o región.

A nivel internacional y de influencia en los ejes de gobernanza en nuestro continente latinoamericano, son de destacar en tanto instituciones informales los encuentros/reuniones de ONU, conferencias y cumbres, y reuniones ministeriales como negociaciones políticas involucradas en las convenciones regionales y globales que, junto con acuerdos en temas de agua, tienden a evitar conflictos en el uso (y entre usuarios) de dicho recurso natural. Es de destacar entonces el marco político global para el agua que significó en su momento la Declaración de

Estocolmo de 1972 y que fue enriquecida posteriormente con el surgimiento de ulteriores documentos.

Ratificar convenciones significa consentir y coincidir para la implementación de acciones y actividades acordadas por las partes involucradas; por lo tanto dicha implementación supone la existencia de un marco institucional conducente. Dicho de otro modo, que las leyes nacionales sean compatibles con los requerimientos de las convenciones y que se adopten las medidas financieras y políticas pertinentes para contener y garantizar la participación popular dentro del contexto institucional.

El marco político para la consecución de metas y objetivos operacionales que responden a eficientes procesos institucionales requieren que los mismos se identifiquen en estructuras multiniveles e intranacionales, en las que los sistemas normativos permitan implementar directivas en las cuencas de ríos en el espacio transfronterizo, además de las cuencas de los ríos nacionales.

Dado que los sistemas de integraciones regionales en Latinoamérica se caracterizan por la intergubernamentalidad y no por la supranacionalidad, estos híbridos que conforman las reglas del agua son con frecuencia cruciales en la resolución de conflictos acuíferos⁵; de manera tal que la pretendida gobernanza debe principalmente servirse de los tratados que se hayan firmado a nivel internacional, y que más allá de las jerarquías de leyes determinadas por cada constitución en su jurisdicción, reconocen las normas de derecho de costumbre y, además del derecho codificado, las normas acuíferas y derechos a los que los usuarios colectivos de agua y otros actores se atienen.

⁵Los conflictos e inestabilidad (o estabilidad) regional pueden influenciar la demanda y uso de agua, particularmente en regiones de escasez acuífera.

Cabe destacar otras áreas de derecho específico, si bien no dirigidas directamente a cuestiones acuíferas pero que afectan la conducción/administración del medioambiente acuífero; por ejemplo, las vinculadas a la planificación del uso de la tierra y las normativas vinculadas a la salud pública.

En general podemos afirmar que también los patrones normativos sobre libertad de información y acceso a la justicia, derechos humanos y competencias constitucionales hacen a un marco eficiente de gobernanza en el área mencionada.

Para los países en desarrollo la reducción de pobreza es un objetivo por alcanzar a largo plazo, desde una normativa directamente vinculada al manejo y sustentabilidad del sector acuífero. Como ya mencionamos, la gobernanza de este sector es compleja y necesariamente involucra a otros actores más allá del ámbito acuífero, ya sean legislaturas nacionales, agencias sectoriales, gobiernos locales, autoridades relacionadas con las cuencas de los ríos, representantes de las comunidades indígenas, grupos de consumidores y hasta compañías privadas y multinacionales. Una efectiva acción sobre este complejo conjunto de intereses requiere comunicación abierta y fuerte coordinación, facilitadas por un marco institucional formal e informal adecuado.

En la elaboración de políticas públicas se debe atender a la flexibilidad que impone la equidad; incluyendo redistribución de agua en tiempos de sequía y otras emergencias y adaptándose a los cambios globales y la variabilidad climática.

Por eso insisto en la institucionalidad informal que, particularmente en los países en desarrollo, debe considerar los derechos contemporáneos con los de los indígenas, cuya normativa de carácter local aúna principios religiosos y ancestrales con leyes de mercado, surgiendo así nuevas y propias regulaciones. De este modo, los derechos de agua locales coexisten en condiciones de pluralismo

normativo, normas y principios de diversos orígenes que deberían reconocerse en las instituciones regionales.

La construcción de consenso en un sistema participativo desde una visión acuífera ya se observa en el World Water Vision Report, y debería ser tenido en cuenta en la institucionalidad sudamericana, por las siguientes razones:

- * el logro de una interacción de los sectores públicos y privados que se refleje en la conducción de los temas acuíferos enmarcadas en la mayor responsabilidad, transparencia y normativa vigente.
- * el incentivo de todos los actores involucrados regionalmente, de manera que una mayor participación comunitaria provea autorización y reconocimiento a los actores locales.
- * la no subestimación del rol de la educación y el acceso público a la información.

De esta manera, todos o el todo serán responsables de los resultados que, obviamente, incluyen la maximización de bienestar social e, indirectamente, reducirán oportunidades de corrupción y captura del sistema por parte de élites poderosas.

Con respecto al rol de las ONGs, debemos reconocer que cumplen con una valiosa función. Operando desde fuera del gobierno formal, estas organizaciones, que pueden ser de base comunitaria u externa, ampliamente focalizadas en temas de pobreza, o sociedades fundadas en organizaciones religiosas, son vías óptimas para involucrarse naturalmente en los procesos participativos. A su vez, un involucramiento más cercano de las asociaciones de usuarios del agua da también como resultado mayor responsabilidad y transparencia.

El tema de la corrupción no es menor en el área tratada, tanto como connivencia y favoritismo en la obtención de adquisiciones políticas como nepotismo en la distribución de las posiciones públicas.

Un pobre entramado institucional de gobernanza en la competencia acuífera pone de manifiesto el alto riesgo de monopolio natural que la administración del servicio de agua suele implicar. El acceso a este recurso natural ve incrementada su escasez en muchos países, en situaciones en que el dominio acuífero involucra grandes, y con frecuencia complejos, acuerdos sumados a las características multifuncionales en el uso y manejo del agua por una mezcla de actores clave públicos y privados.

Con la existencia de desvíos de fondos, ya sea en la inversión, operación o mantenimiento, la corrupción reduce el acceso al agua⁶. Al socavar los esfuerzos de reducción de pobreza, dicha corrupción impide el desarrollo sustentable. Pero las miserias de la pobreza no sólo se manifiestan en los sobrepagos por la distribución del servicio del agua, sino también por las cargas de salud derivadas del vacío de acceso a la sustentabilidad, a la garantía de agua potable. Hay costos muy altos e indirectos para acceder a la misma: mortalidad infantil y saneamiento inadecuado.

La corrupción conduce también a la contaminación incontrolada de fuentes acuíferas, a la degradación descontrolada de ecosistemas, a la desprotección manifiesta para las inundaciones y al vacío de planificación en la expansión urbana, entre otros aspectos perjudiciales. Por lo tanto en la corrupción generalizada, los costos directos que ésta implica (largo plazo para encontrar soluciones, altos costos en inversión directa en servicios) se les suman costos indirectos (enfermedades relacionadas con el agua, pérdida de vidas, ecosistemas y capacidades

⁶ Para muchas personas pobres pagar sobornos es el único medio de acceso a la seguridad para el suministro de agua.

productivas). Y esto no se debe sólo a la falta de sustentabilidad de infraestructura sino también a la socavación institucional.

Por todos los argumentos mencionados, reafirmo los beneficios de un genuino sistema participativo pero insisto en la necesidad de una conducción política y una institucionalidad eficientes; ya que si lo político está ausente, los efectos positivos serán limitados.

3. Institucionalidad acuífera latinoamericana

Ciertamente, la debilidad institucional en temas acuíferos es el punto álgido a nivel regional en Latinoamérica. Los países comprometidos deberían imponer una reforma profunda en el sector involucrado, no sólo en la elaboración de normativa sino también en la inclusión de actores representativos de los intereses relevantes y, a su vez, comprometidos en la toma de decisión en la temática respectiva, destacando principalmente cuestiones vinculadas al acceso al agua y saneamiento en un plazo no muy lejano.

Coordinar vías paralelas en las acciones programáticas es importante en temas que de suyo se imponen como duales: agua y territorio/ agua y planeación urbana.⁷ No debe soslayarse esta situación en un continente que avanza cada vez más hacia una mayor urbanización.

En un marco multinivel, la integración de la sociedad civil y los usuarios vinculados a la materia hídrica contribuyen al fortalecimiento institucional. Esto, entonces, no desconoce la relación entre agua y pobreza y por ende el vértice social y de sustentabilidad que debe enmendarse en las poblaciones vulnerables a través también de los conocimientos y costumbres ancestrales (que no son ajenas a la superación de conflictos en cuestiones acuíferas).

⁷ Sin desconocer la importancia de la acción mancomunada con autoridades del área forestal.

Dos cuestiones me parecen importantes de destacar en el fortalecimiento institucional regional: la capacitación y el financiamiento de recursos. La transmisión y transparencia en la difusión de información permite establecer canales y engranajes adecuados para promover la preocupación e involucramiento en la problemática del agua. Así, la capacitación a periodistas se hace indispensable para transmitir adecuada información y coadyuvar en la creación de una cultura acuífera.

La otra estrategia a subrayar es la aplicación y el desarrollo del vértice financiero propio de la sustentabilidad. El compromiso político y social de los gobiernos regionales debe manifestar una gestión eficiente de alcance integral, con planes nacionales y sectoriales de agua y saneamiento. Calidad y continuidad deben caracterizar a las políticas tarifarias que faciliten la operatividad en los servicios acuíferos y, reiteramos, saneamiento. Deben superarse a su vez los inconvenientes de acceso a las fuentes de financiamiento de las que se disponen, a partir de proyectos, planes de inversión y recursos de contraparte, que se manifiestan como prácticamente inexistentes en lo que respecta a eficiencia y viabilidad.

Reflexiones finales

La debilidad institucional acuífera se manifiesta en la pobre cohesión de los vértices propios de la sustentabilidad: el medioambiente y los aspectos sociales y económicos. Una buena gobernanza implicaría el replanteamiento de políticas en tanto modos de acción que refuercen la credibilidad que sostenga el acceso a fondos y que sienten bases para una sostenibilidad financiera para el área acuífera.

Las organizaciones sociales, los sectores comunicacionales representativos (periodistas) y los políticos latinoamericanos deben consolidar la construcción colectiva de plataformas deliberativas en torno a los recursos e intereses acuíferos.

La capacitación de personas, autoridades locales y comunidades identificadas con los intereses acuíferos es lo que empoderará a las instituciones, formales e informales, hacia una gestión conducente del agua.

Bibliografía

Domínguez Serrano, Judith (comp.): *"Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos"*. Proceso regional de las Américas, IV Foro Mundial del Agua. México, 2012.

Eli Da Veiga, José (comp.): *"Economía socioambiental"*. Editora Senac San Pablo. San Pablo, Brasil, 2010.

Finlay, Alan- Ardera, Edith (edit.): *"Developing country experiences and emerging research priorities. Application of ICTS for climate change in the water sector"*. APC- IDRC. Sudáfrica, 2012.

Jema, Catrinus- Munasingue, Mohan: *"Climate change policy. Facts, issues and analyses"*. Cambridge University Press. USA, 1999.

UNESCO: *"Water in a changing world"*. Londres, 2009