

Reunión de Expertos “Formulación de Políticas de Agua en el Contexto de la Agenda de Desarrollo Post-2015”

(Sala Celso Furtado, CEPAL, Santiago de Chile, 14 de julio de 2015)

1. Análisis de encuesta aplicada

El trabajo de la reunión se organizó en torno a tres ejes temáticos: 1) las leyes de aguas adoptadas o reformadas en los países de América Latina en la última década (tema principal); 2) desafíos a la seguridad hídrica en la región; y 3) prevención y resolución de conflictos por el agua.

En la reunión participaron aproximadamente 150 personas (más otras 30 que siguieron los debates vía web streaming), entre los que se encontraban funcionarios gubernamentales y expertos de diversos países, incluyendo Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y de más diverso origen (autoridades de agua, reguladores de servicios, compañías privadas, cortes de justicia, consultores, organismos internacionales, bancos multilaterales, organizaciones no gubernamentales).

Según las respuestas de los participantes a la encuesta de evaluación, la reunión fue considerada como excelente por un 48% de los asistentes y casi un 50% la encontró como buena, mientras que tan solo un 3% la evaluó como regular. Más del 95% consideró como bueno o excelente el contenido sustantivo de la reunión.

Todos los participantes coincidieron en que los temas, debates y recomendaciones de la reunión les serán útiles para sus instituciones y casi un 100% los encontró útiles o muy útiles, en este sentido. De igual forma, un 90% de los participantes consideraron los temas presentados y discutidos como útiles o muy útiles para la formulación de políticas públicas. En lo que respecta al grado de relevancia de los temas, casi el 100% de los participantes los consideraron como relevantes o muy relevantes.

Un 83% de los participantes encontró la duración de las sesiones y el tempo para el debate como buena o excelente, aunque más del 15% expresó que estos fueron regulares. El apoyo brindado por parte de los organizadores fue considerado como bueno o excelente con más del 95% de los participantes coincidiendo con estas aseveraciones. De igual manera, casi un 100% de los asistentes evaluó la calidad de la infraestructura ofrecida para la reunión como buena o excelente.

La aplicación de la encuesta de evaluación permitió además identificar temas que los participantes consideran importantes, entre los que se destacan los siguientes: 1) los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), retos para su implementación y formas de monitoreo; 2) indicadores de desempeño y cumplimiento de las legislaciones; 3) herramientas (prácticas) de gestión para una efectiva gobernanza del agua; y 4) derecho humano al agua y al saneamiento.

En conclusión, la reunión logró cumplir con las expectativas de los participantes quienes en general evaluaron positivamente todos los aspectos de ésta.

2. Análisis de los temas sustantivos de la reunión

A continuación se presentan las principales conclusiones de los tres ejes temáticos discutidos en la reunión.

a. Leyes de aguas adoptadas o reformadas en la última década

Aunque existen notables diferencias entre diferentes experiencias nacionales, se pueden identificar las siguientes tendencias y nuevas características de la actual corriente de reformas legales:

- Constitucionalización de principios del derecho de aguas. Varias nuevas leyes se enmarcan en procesos de reforma constitucional que han prestado especial atención a distintos temas entre los que destacan los recursos naturales, los derechos humanos y las comunidades campesinas o indígenas.
- Creciente impacto del derecho internacional: los tratados internacionales para el uso de aguas transfronterizas, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de protección de inversiones y sus respectivos ámbitos jurisdiccionales, condicionan crecientemente la sanción, aplicación e interpretación de las leyes de aguas en el orden interno.
- Mantenimiento de la dimensión económica e incorporación progresiva de las consideraciones social y ambiental.
- Se observa una evidente tendencia hacia la publicidad de todas las aguas, incluso desde el nivel constitucional. Además, las nuevas leyes en general tienden a incrementar los poderes estatales de regulación y gestión.
- Ninguna de las nuevas leyes ha avanzado en la regulación de formas descentralizadas de reasignación (mercados o bancos de derechos de aguas). Otro tema mayormente ausente son los planteamientos sobre cambio climático.
- Destaca la utilización en diversas leyes de la fórmula “autoridad única del agua” como una expresión terminológica que da idea de la voluntad de racionalizar una gestión anterior aparentemente caótica o no bien coordinada.
- Es común en las nuevas leyes encontrar la afirmación de la cuenca como unidad de gestión, lo que suele implicar la existencia de organismos de gestión a ese nivel y también de órganos consultivos o de participación de usuarios y ciudadanos.
- Está presente en estas leyes el reconocimiento y la regulación del derecho humano al agua, con normativa, en ocasiones, hasta de considerable elaboración y detalle.
- Se advierte una preocupación que deriva en una particularización del vínculo, la relación o los derechos de las comunidades indígenas sobre los recursos naturales y en particular las aguas.
- Todas las leyes contemplan la participación de ciudadanos y usuarios en la gestión del agua como principio, con un contenido amplio pero, más declarativo que real o efectivo.
- Varias de las nuevas leyes han sido de escasa aplicación o se encuentran todavía sin reglamentación. Muchos preceptos se quedan en meras actuaciones declamatorias, lo que ocasiona un descrédito o escepticismo entre los ciudadanos.

b. Seguridad hídrica

En el contexto específico de América Latina y el Caribe, seguridad hídrica puede entenderse como tener:

- Una disponibilidad de agua que sea adecuada, en cantidad y calidad, para el abastecimiento humano, los usos de subsistencia, la protección de los ecosistemas y la producción.
- La capacidad —institucional, financiera y de infraestructura— para acceder y aprovechar dicha agua de forma sustentable y manejar las interrelaciones entre los diferentes usos y sectores.
- Un nivel aceptable de riesgos asociados al agua, para la población, el medio ambiente y la economía.

Se han identificado los siguientes desafíos a la seguridad hídrica en la región:

- En el acceso de la población a niveles adecuados de agua potable y saneamiento: 1) superar situación deficitaria actual; 2) asegurar disponibilidad de recursos hídricos en las fuentes (cambio climático, degradación de cuencas, etc.); 3) atender nuevas demandas; y 4) proteger calidad de agua en las fuentes.
- En la disponibilidad de agua para garantizar un desarrollo productivo sustentable: 1) sequías y cambio climático; 2) protección de cuencas, erosión y colmatación de embalses; 3) ampliación sin control de zonas de riego; 4) cambios tecnológicos y uso sin consideración de externalidades; 5) sobreexplotación de acuíferos; 6) interacciones no reguladas entre aguas superficiales y subterráneas; 7) procesos de salinización; y 8) variabilidad y cambio climático.
- En la conservación de cuerpos de agua en un estado compatible con la salud y el medioambiente: 1) tratamiento de aguas servidas domiciliarias; 2) contaminación por nitratos y agrícola; 3) contaminación industrial y minera; 4) procesos de salinización; y 5) deterioro de ecosistemas y biodiversidad.
- En la protección de la población contra inundaciones: 1) ordenamiento y gestión del drenaje en zonas urbanas; 2) ordenamiento territorial y gestión de cuencas; y 3) nuevos desafíos por cambio climático.

La situación actual muestra una condición de seguridad hídrica que, en general, no alcanza los estándares considerados aceptables. Existe un conjunto de procesos hidrológicos, económicos y sociales que pueden acentuar los problemas de seguridad hídrica, si no existen respuestas adecuadas. Una causa principal de los déficits de seguridad hídrica en la región está en la frecuente debilidad del sistema institucional. Ella se origina en: 1) fallas de diseño del sistema (vacíos, inconsistencias, ausencia de gestión integrada, etc.); 2) fallas del Estado (capacidades, captura por grupos, etc.); y 3) fallas a nivel de los usuarios, sociedad civil y funcionamiento de mercados.

c. Conflictos por el agua

En los últimos años los países de América Latina y el Caribe han observado un creciente nivel de conflictividad en relación al desarrollo y emplazamiento de emprendimientos productivos, en especial aquellos extractivos y de gran envergadura que impactan en las condiciones de vida de la población y en

el medio ambiente. En muchas ocasiones, el uso, manejo y protección de los recursos hídricos se encuentra en el centro de esas controversias.

La gestión del agua es equivalente a la gestión de conflictos entre seres humanos y de éstos con el entorno. Un sistema de gestión del agua y de las cuencas se crea para evitar dichos conflictos, prevenirlos y solucionarlos. Las causas subyacentes de muchos conflictos por el agua en la región se relacionan con las debilidades o deficiencias de los sistemas de gobernabilidad hídrica.

Entre las principales debilidades de los sistemas de gobernabilidad que llevan al surgimiento y profundización de las controversias, se destacan: los problemas relacionados con la insuficiencia de los marcos normativos (sea por su ausencia, obsolescencia, por no ajustarse a la naturaleza de los problemas que se pretende resolver, o por resultar inadecuados para los nuevos desafíos); la carencia de capacidad institucional para asegurar su eficacia (insuficiente independencia, recursos o información de la autoridad de aplicación, débiles facultades de control e implementación, o su captura por grupos de interés) sumado a la falta de abordajes integrales (superposición de competencias, dispersión de esfuerzos, etc.); y la desconfianza de los actores afectados en la capacidad de los sistemas de gestión para proteger sus intereses en forma efectiva. A todo esto se suman las controversias por la distribución y apropiación de rentas, ya sea en la forma de beneficios (monetarios) y costos (sociales y ambientales) de los emprendimientos, o por sus efectos en las posibilidades de desarrollo local y estilos de vida.

Para la gradual superación de esas deficiencias se propone una serie de políticas públicas cuyo denominador común es el enfoque de los recursos hídricos basado en los derechos humanos:

- El derecho humano al agua y al saneamiento.
- La equidad intergeneracional.
- El acceso a la información.
- El consentimiento previo, libre e informado de las comunidades.
- La gestión integrada de los recursos hídricos.