

AGUA: LOS DILEMAS DE UN RECURSO COMÚN ANTE LA PRIVATIZACIÓN

María de Jesús Márquez Dorantes

Introducción

A pesar de que Canadá es conocido como un país rico en recursos hídricos, las presiones humanas y ambientales sobre éstos han llevado a un cambio en su administración durante los últimos veinte años; transformación que responde no sólo a la importancia que el agua tiene para la vida y la economía, sino también a una modificación del paradigma económico rector del país que ha llevado a la cesión de espacios a nuevos actores por parte del Estado.

La gobernanza de los recursos hídricos canadienses se ha configurado como un sistema complejo de múltiples actores y múltiples niveles. El propósito de este capítulo es desenredar tal sistema para la comprensión de los elementos más importantes que lo integran, mostrando el efecto del cambio de paradigma económico en la gobernanza de los recursos hídricos canadienses. Para ello, aquí se presenta en la primera parte un breve análisis de la situación de los recursos hídricos canadienses; en la segunda, se señalan brevemente las dos principales perspectivas que inciden en su manejo; y en la tercera se explican las responsabilidades compartidas entre múltiples actores involucrados en el sector. Se finaliza con algunos ejemplos de iniciativas de gobernanza de agua en Canadá.

El presente análisis permite observar la influencia que el cambio de paradigma económico tiene en la actual gobernanza de los recursos hídricos canadienses, proveyendo ejemplos de éxito y fracaso, de acuerdo con los actores involucrados en diferentes iniciativas de gobernanza.

Los recursos hídricos: el mito de la abundancia

Los recursos hídricos de Canadá son abundantes si se considera su suma y distribución total en el territorio; pero al analizar la cantidad de recursos hídricos renovables disponibles para su población, la perspectiva cambia a una situación y problema de escasez, el cual en Canadá, como en todo el mundo, constituye un asunto de gestión y, por tanto, un reto de gobernanza.

El término “gobernanza del agua” alude a los procesos e instituciones a través de las cuales las sociedades toman decisiones y acciones que afectan el recurso líquido. En los últimos años, la gobernanza del agua ha mostrado una evolución hacia un sistema complejo de múltiples actores y niveles. Dicha evolución ha tendido hacia el reconocimiento de que los gobiernos no pueden ni deben ser la única fuente de autoridad para la toma de decisiones en materia de agua, cediendo espacio a otras partes interesadas. Mediante mecanismos que van desde los mercados a la cogestión, actores como las organizaciones no gubernamentales y las corporaciones desempeñan ahora un papel clave en la gobernanza del agua. El surgimiento de este concepto, como una seria preocupación en el campo de este recurso vital durante las últimas décadas, refleja el hecho de que muchos problemas relacionados con el agua se remontan a asuntos de naturaleza institucional, política, social y cultural. Si bien se ha intentado afrontar este tipo de situaciones con soluciones tecnológicas, la única salida es la mejora de la gobernanza.

Sin desconocer algunas particularidades del sector del agua, se identifica un paralelismo entre estos cambios en la gobernanza de los recursos hídricos canadienses, con las transformaciones en el manejo de otros recursos naturales y el realineamiento político que se ha dado en el país en las últimas décadas. Canadá, como otros países del mundo, ha experimentado una serie de cambios institucionales que impactan directamente en sus recursos naturales.

Los recursos hídricos superficiales de Canadá son considerables —83 691 metros cúbicos por habitante por año (FAO, 2014)—, se estima que son el 7 por ciento del suministro de agua renovable del mundo. Aproximadamente el 60 por ciento del agua dulce del país fluye hacia el norte, mientras que más del 85 por ciento de la población vive a menos de trescientos kilómetros de la frontera sur. La perspectiva de abundancia se encuentra en el imaginario público, debido a la dimensión de los grandes lagos sobre el territorio nacional (cerca del 7.6 por ciento) (Environment Canada, 2004); sin embargo, esa agua no puede ser consumida sin amenazar su futura disponibilidad, por lo que un dato más útil, como el de la precipitación anual —tan sólo 5 362 kilómetros cúbicos al año (FAO, 2014)— nos puede dar una idea de la verdadera disponibilidad de agua para consumo humano (sectores agrícola, industrial y municipal). El desarrollo económico del país se ve limitado por la disponibilidad de recursos hídricos en las zonas donde éste ha de tener lugar.

El consumo de agua per cápita de Canadá ascendía a trescientos veintinueve litros al día en 2004 (Environment Canada, 2014). En 2009, aproximadamente 38 000 000 000 de metros cúbicos de agua fueron extraídos para distribuirse (en orden de mayor a menor consumo) a los sectores de generación de energía térmica, petróleo y gas municipal, industria manufacturera, agricultura y minería. La mayor parte del líquido que se extrae se hace circular de nuevo al cuerpo de agua de la que fue

tomada, pero en 2009, aproximadamente 3 400 000 000 de metros cúbicos de agua no regresaron a su fuente original. La agricultura consumió 2 000 000 000 de metros cúbicos, el 84 por ciento de la cifra total de consumo (Environment Canada, 2014).

Casi el 30 por ciento de la población de Canadá depende de las aguas subterráneas para abastecerse de agua potable, y más del 80 por ciento de la población rural del país depende de las aguas subterráneas para la totalidad de su suministro del líquido (Expert Panel on Groundwater, 2009). Si bien Canadá aún no ha experimentado, en términos nacionales, una sobreexplotación de los acuíferos (no así en casos regionales), la falta de información sobre el total de aguas subterráneas y la creciente presión en la demanda se conjuntan para destacar un reto a atender.

Agua: derecho humano y mercancía

La relevancia del agua para la vida humana y el desarrollo de una nación ha llevado a un reconocimiento de su importancia desde dos perspectivas: la de derecho humano y la de mercancía. Desde la primera perspectiva, se considera que el agua potable no sólo es esencial para el derecho humano a la vida, sino que también hay derechos sociales, económicos y culturales relacionados con los diferentes usos del agua; desde la segunda, si tenemos en cuenta el papel fundamental del agua para actividades económicas, ésta se convierte en un bien económico por el que se debe pagar. Los principios que guían estos enfoques se encuentran en dos documentos relevantes: la Observación general n° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas sobre el derecho al agua y los Principios de Dublín.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, todo ser humano tiene derecho a una cantidad mínima de ciento cincuenta litros per cápita al día, cumpliendo con los factores anteriores. Esto obliga a las diferentes instancias de gobierno a implementar diversas estrategias de desarrollo de infraestructura, monitoreo y tratamiento para asegurar este derecho. Sin embargo, la otra perspectiva reconoce la diferencia entre el agua disponible en abundancia en localidades específicas y con calidades variables, y el agua para consumo humano que requiere de dicha infraestructura, monitoreo y tratamiento.

Dado su papel primordial para la vida y la economía, se considera necesario implementar estrategias de mercado para asegurar que sea adecuadamente valorada. Asimismo, procurar dicho bien económico no es una responsabilidad exclusiva del Estado, sino que implica una tarea conjunta entre las diferentes partes interesadas.

Este último punto se deriva del viraje al paradigma político económico neoliberal. Con este paradigma se promueve la desregulación, la privatización, la liberalización,

los mecanismos de regulación de mercado y la creación de mercados para lo que antes eran considerados bienes públicos.

La reforma neoliberal del sector agua canadiense ha implicado la modificación del marco regulatorio hacia la desregulación¹ y la delegación de los servicios de agua a actores privados. Desde los noventa, los gobiernos conservadores han debilitado la regulación ambiental vía la desregulación, pero también han incrementado la vulnerabilidad del sector con presupuestos públicos limitados que abren espacio a la participación privada. Sin embargo, esto no necesariamente ha implicado un cambio hacia la eficiencia, como lo ejemplifica el desastre en Walkerton, Ontario, en 2000, caso en el que la desregulación ambiental y la delegación del monitoreo de la calidad del agua llevó a la contaminación de los pozos por bacterias, la enfermedad de miles de habitantes e incluso la muerte de siete personas (Prudham, 2004). En este caso, vacíos regulatorios en materia de certificación de laboratorios privados y protocolos de notificación favorecieron el incidente.

Las asociaciones público-privadas (PPP, por sus siglas en inglés) se pusieron en marcha para apoyar el compromiso de todos los actores pertinentes, a través de pretendidas estrategias de ganar-ganar. Tal estrategia se sustenta en el reconocimiento de que los objetivos públicos y privados pueden coexistir. Después de quince años de aplicación en diferentes partes del mundo, estas asociaciones han sido consideradas un fracaso, desde el punto de vista del cumplimiento y resoluciones de contratos, las dificultades en la gestión de las concesiones, así como la falta de sostenibilidad de las PPP (regreso a la gestión pública después de que termina el contrato) (Marin, 2009).

Un caso paradigmático de dicho fracaso fue el de la primera PPP de Norteamérica, la Corporación de Manejo de Utilidades Philip (Philip Utilities Management Corporation), que resultó del contrato de diez años firmado en 1994 por la Municipalidad Regional de Hamilton-Wentworth, con el que se transfirió la responsabilidad de la operación, administración y mantenimiento del agua de la región y alcantarillado a la compañía que tan sólo tenía un año de haber sido creada (Loxely, 1999). La ineficiencia de la empresa llevó a su venta en 1999 a subsecuentes compañías que tomaron la concesión hasta 2004, lo que desencadenó la reapropiación pública. La falta de experiencia en el otorgamiento del contrato sin competencia por parte de otras empresas, los problemas que acarreó la privatización para el personal y la falta de rendición de cuentas son algunos factores que desencadenaron el descontento hacia la privatización.

¹ Por desregulación no se debe entender la ausencia de normas y leyes (pues ésta aparentemente se ha incrementado a través de los años), sino el adelgazamiento de normas y requisitos ambientales en favor de la participación del sector privado.

Estos dos ejemplos muestran cómo el derecho humano al agua de los canadienses ha sido comprometido por la visión del bien económico. La perspectiva de derecho humano tampoco es alentadora en Canadá, pues si bien en 2010 la Asamblea General de la ONU reconoció este derecho, Canadá fue uno de los países que se abstuvo:

El representante de Canadá dijo que su delegación se ha sumado al consenso sobre la resolución que había creado el mandato del experto independiente. Se esperaba que la labor de ese mecanismo para promover un mayor estudio de la cuestión del acceso al agua y saneamiento como un derecho humano y, como tal, el texto fue prematuro. La resolución no vinculante parecía determinar que había un derecho sin exponer su alcance. Ya que no había consenso sobre la cuestión, era prematuro declarar tal derecho en ausencia de acuerdo internacional claro, dijo, y agregó que se ha abstenido en la votación (AG-ONU, 2010).

El discurso de Canadá en el escenario internacional ha sido pronunciarse en contra de la ambigüedad espacial del concepto, pues tiene motivaciones geopolíticas para no reconocerlo, como se ha definido hasta la fecha, pues tal definición justificaría la promoción de exportaciones de agua en bloque.

Esta posición internacional va acompañada de una falta de la adopción del derecho en la legislación nacional, fuertemente relacionada con la prevalencia de la perspectiva neoliberal de los gobiernos canadienses. En 2012, el Proyecto Planeta Azul del Consejo de Canadienses (Karunanathan y Willows, 2012) urgía a la ONU a demandar a Canadá la puesta en marcha de un plan nacional para la observancia de ese derecho, denunciando que el mismo se viola en el país en cuatro aspectos: violación del derecho al agua de los pueblos originarios, violaciones de la industria minera en Canadá, violaciones de las empresas mineras canadienses en el extranjero y la privatización de los servicios de agua y saneamiento (Karunanathan y Willows, 2012).

El primer caso ha sido uno de los más defendidos por sus implicaciones éticas, sociales y culturales (Phare, 2010), en tanto el último se entrelaza con el tema de la privatización, pues los incrementos de las tarifas del agua y las omisiones de monitoreo de calidad y cantidad permiten la violación de este derecho.

La creciente complejidad del manejo de los recursos hídricos: de los múltiples niveles estatales a los actores no gubernamentales

En Canadá, el federalismo influye fuertemente en la complejidad del manejo de los recursos hídricos nacionales y constituye el principal reto de la gobernanza del agua en el país. La responsabilidad de manejar los recursos hídricos la comparten los

gobiernos federal, provinciales y municipales y, en su caso, también los territorios y gobiernos indígenas. Esta responsabilidad compartida implica un reto de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno, Bakker y Cook (2011: 277) identifican, entre los problemas derivados de dicha corresponsabilidad, los de “falta de coordinación intergubernamental, duplicación de esfuerzos, deficiente recolección e intercambio de datos, e inadecuados monitoreo y ejecución”.

Sin embargo, la complejidad no termina con el aspecto multigubernamental. A ello se suman las múltiples categorías de actores no gubernamentales de las diferentes escalas (empresas, usuarios, organizaciones de la sociedad civil, academia). Finalmente, se considera la complejidad de las múltiples clasificaciones de los recursos hídricos (aguas transfronterizas, agua subterránea, aguas navegables, aguas árticas, etcétera).

La Constitución provee de poderes al gobierno federal para influir en el manejo de los recursos hídricos y existe legislación nacional que data de 1970, como la *Canada Water Act* (Ley de Aguas de Canadá), la *Navigable Waters Protection Act* (Ley de Protección de Aguas Navegables) o la *Arctic Waters Pollution Prevention Act* (Ley de Prevención de Contaminación de las Aguas Árticas), entre otras (Environment Canada, 2014).

Si bien Canadá cuenta con esta amplia gama de legislación federal en materia de recursos hídricos, aún no cuenta con una ley de aguas global que atienda los principales retos actuales y futuros. Su política nacional de agua ha sido el intento más avanzado hacia la consecución de tal ley, pero es un esfuerzo que data de 1987 y que se enfrentó a una falta de compromiso regulatorio por parte de los gobiernos conservadores, y que hoy es insuficiente y obsoleto.

El federalismo provoca que los gobiernos provinciales sean, por excelencia, los gestores del agua. Las provincias son dueñas de sus recursos hídricos y las responsables de autorizar su uso y explotación, promulgan leyes, regulan las corrientes y tienen la facultad de delegar autoridad a instituciones con propósitos específicos para su manejo (organismos operadores municipales y consejos de cuenca). Los municipios se encargan de la provisión de agua potable y saneamiento en específico, aunque su involucramiento en el manejo de los recursos hídricos ha sufrido importantes transformaciones en términos de corresponsabilidad con las diferentes escalas de gobierno y la iniciativa privada en los últimos veinte años; esos cambios comprenden fusiones municipales, redistribución de funciones, cambios en la disponibilidad de financiamiento y nuevas formas de evaluación (Furlong y Bakker, 2011).

Si bien el manejo de los recursos hídricos en escala local es benéfico por responder más fácilmente a las necesidades de las comunidades locales, favorecen su empoderamiento y facilita la cooperación de los actores locales; también se corre el riesgo de que sirva como legitimación de intereses particulares de actores locales,

además de que las responsabilidades excederían la capacidad institucional y económica de las autoridades locales (Bakker y Cook, 2011).

Más allá de la coordinación entre las diferentes escalas de gobierno en su interior, se suma el reto de la coordinación con Estados Unidos y sus respectivos actores y escalas. Con 8 800 kilómetros de frontera, ambos países comparten una gran cantidad de aguas superficiales y subterráneas, por lo que el conflicto y la cooperación en materia de agua siempre han marcado la relación bilateral. Desde 1909, la frontera sur ha contado con un marco regulatorio de las aguas transfronterizas, con la firma de un tratado y la creación de la Comisión Conjunta Internacional. Sin duda, una de las consecuencias más relevantes del avance del neoliberalismo en ambos países ha sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que desde su negociación ha propiciado la preocupación de los canadienses por las aguas compartidas, particularmente en el caso de las exportaciones de agua, donde nuevamente la percepción de ésta como derecho humano o bien económico resurge. Si bien no se han permitido las exportaciones de agua en bloque, el TLCAN se percibe como una amenaza para los recursos hídricos, en tanto que prevalecen los intereses de las corporaciones sobre la legislación ambiental local. El manejo de los organismos operadores locales puede quedar bajo el control de compañías transnacionales y, si se permitiera, la exportación de agua en bloque sería difícil de revertir desde la perspectiva de derecho internacional (Brandes, 2005; Saunders, 2014: 82).

La descentralización del manejo de los recursos hídricos canadienses ha favorecido la adopción del enfoque de cuenca.² Este principio se ha promovido desde los noventa como la mejor forma de administrar los recursos hídricos dada sus características (fluidez, baja exclusividad, etc.), pues las fronteras y otras delimitaciones administrativas no sirven para gestionarlos, en tanto que forman parte de un sistema natural. La gestión integral de las cuencas hidrográficas tiene por objeto establecer un marco de coordinación entre todas las partes interesadas en la gestión y planificación de los recursos (tierra, agua, biodiversidad) de la cuenca, ofreciendo la posibilidad de acordar políticas y estrategias para lograr una gestión equilibrada y aceptable entre las entidades que gestionan los recursos hídricos para una asignación de agua más equitativa a los distintos servicios que dependen de ella (Millington, 2006).

En el caso de las cuencas internas, la toma de decisiones comprende a las autoridades federales, provinciales y municipales, usuarios (de los sectores agrícola,

² Una cuenca es la unidad del territorio delimitada por una división de aguas, en donde corre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida, ya sea el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal; o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desembocuen en el mar (Conagua, 2008).

industrial y urbano), organizaciones civiles y academia, pero en el caso de las cuencas transfronterizas, la complejidad legal y política se duplica: pues, además de las autoridades y agencias de cada país, de los estados y municipios transfronterizos, de sus respectivos usuarios, organizaciones civiles y centros de investigación, son necesarias organizaciones binacionales, como la Comisión Conjunta Internacional. La principal dificultad es que, por tratarse de dos naciones, los actores mencionados no interactúan directamente, sino que lo tienen que hacer a través de sus gobiernos.

Junto al enfoque de cuenca, se encuentra el de Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH), que implica el reconocimiento de las múltiples interacciones entre los elementos sociales y ambientales de una cuenca: las relaciones entre aguas superficiales y subterráneas, y entre cantidad y calidad; las relaciones entre el agua y el uso de la tierra (medio ambiente); las relaciones entre los intereses hídricos y las partes interesadas; asimismo, las relaciones entre las instituciones relacionadas con el agua (Warner, 2007: 1).

Un concepto alternativo es el de gobernanza colaborativa del agua, que concibe la colaboración entre gobierno y otras partes interesadas, bajo el principio de responsabilidad compartida, pero en la que el gobierno conserva la responsabilidad legislativa (Nowlan y Bakker, 2010). El avance de estos enfoques es otro ejemplo de la apertura del manejo de los recursos hídricos a actores privados, tal como ha sido desde los años noventa.

Iniciativas de gobernanza del agua

La reconfiguración de la gobernanza del agua para la inclusión de actores no estatales ha dado ejemplos de arreglos institucionales que han permitido, entre las partes interesadas, afrontar problemas comunes en múltiples escalas. Aquí se señalan algunos ejemplos en los que se aprecia cómo se han aplicado los principios de la GIRH, manejo de cuenca y gobernanza colaborativa del agua.

A nivel nacional, el Consejo Canadiense de Ministros del Ambiente se creó dada la corresponsabilidad entre los gobiernos federal y provinciales. Consiste en reuniones anuales de los catorce ministros del ambiente de estos gobiernos. Este arreglo institucional ha llevado al abordaje de problemas del agua de relevancia nacional ante la falta de otros arreglos en la materia. El consejo constituye el principal foro de diseño de estrategias nacionales, normas y directrices útiles para los ministerios del ambiente del país (CCME, 2014). El éxito del consejo en la reconstrucción de las relaciones entre las diferentes jurisdicciones ha llevado a considerarlo la base más factible del futuro marco institucional de los recursos hídricos canadienses. Un ejemplo de sus logros es la Estrategia para el Manejo de los Efluentes de Aguas

Residuales Municipales en Canadá, resultado del compromiso del consejo con la solución de los conflictos generados por la calidad de los flujos de aguas residuales; al alcanzar un acuerdo coordinado, se previenen las disputas interjurisdiccionales.

El primer antecedente de iniciativas de gobernanza de los recursos hídricos lo constituye la Comisión de Conservación del Río Grand, creada en 1932 y llamada Autoridad de Conservación (AC) desde 1966. Bajo el enfoque de manejo de cuenca, lograron revertir la deplorable condición que llevó a su creación hasta el punto de lograr la clasificación de río del patrimonio canadiense. Las treinta y nueve municipalidades gestionan la cuenca a través de la AC, mediante la designación de veintiséis miembros de la junta (de acuerdo a su población), quienes actúan como enlace entre la AC y el municipio, manteniéndolo al tanto de los programas y proyectos de aquella (GRCA, 2014). Si bien sostienen una política de involucramiento de las partes interesadas, su administración conserva un enfoque gubernamental.

Un ejemplo de iniciativa de gobernanza colaborativa no gubernamental es el Consejo de la Cuenca del Fraser, en Columbia Británica, cuyos orígenes se remontan a la Junta de Manejo de la Cuenca del Fraser. El consejo es una organización sin fines de lucro, establecida en 1997, que se organiza con un presidente, un grupo de directores y una serie de subcomités, con responsabilidades en diferentes funciones y áreas geográficas dentro de la cuenca (Watson, 2007). Su misión es lograr el desarrollo sostenible a través de la planificación y la gestión integrada de cuencas hidrográficas. Lejos de reemplazar las agencias gubernamentales, busca abordar temas multijurisdiccionales y resolver conflictos mediante procesos de toma de decisiones consensual.

Una de las principales características del consejo es el trabajo en subcomités, los cuales abarcan los aspectos administrativos, de temas prioritarios específicos y aspectos regionales (subcuencas). Asimismo, cabe destacar la habilidad del consejo en materia de implementación de políticas y monitoreo de sus impactos en la solución del problema atendido, ello como resultado de su trabajo estructurado bajo un plan estratégico.

Conclusiones

La gobernanza de los recursos hídricos canadienses constituye un sistema complejo de múltiples actores y niveles, que en las últimas décadas ha sido impactada por las políticas neoliberales de los gobiernos conservadores. El manejo de los recursos hídricos ha pasado de la esfera estrictamente gubernamental, a la inclusión de actores no gubernamentales, apoyado por una perspectiva del agua como bien económico que, en ocasiones, se opone a la perspectiva de derecho humano.

La reforma neoliberal del sector agua canadiense ha implicado la modificación del marco regulatorio hacia la desregulación y la delegación de los servicios de agua a actores privados que, al ser evaluados décadas después, muestran alcances limitados en términos de la aclamada eficiencia que los justificaba. No obstante, muchos problemas de las aguas canadienses han podido afrontarse con esquemas de colaboración que reconocen su naturaleza ambiental, institucional, política, social y cultural.

El federalismo canadiense influye fuertemente en la complejidad del manejo de los recursos hídricos de esa nación y constituye el principal reto de la gobernanza del agua en Canadá, reto que se ha afrontado con esquemas innovadores que reconocen dicha complejidad.

Bibliografía básica recomendada

BAKKER, KAREN

2006 *Eau Canada: The Future of Canada's Water*. Columbia Británica: University of British Columbia Press.

HIPELL, KEITH, ANDREW D. MIALL y DANIEL W. SMITH

2012 “Los recursos hídricos en Canadá: un punto de vista estratégico”, en *Diagnóstico del agua en las Américas*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

WOOD, CHRISTOPHER DAVID

2008 *Dry Spring: The Coming Water Crisis of North America*. Vancouver: Rain-coast Books.