

Mirian Morales Córdova

## HACIA UNA GESTIÓN GLOBAL Y PARTICIPATIVA DEL AGUA EN LATINOAMÉRICA

Abogada de la Pontificia Universidad Católica, magíster en "Política y Gestión Medio Ambiental en la Universidad Carlos III de Madrid"; especializada en "Técnicas de Participación Ciudadana" en la Universidad de Zaragoza. Especializada en prevención, evaluación y resolución de conflictos socio ambientales. Experiencia en facilitación, negociación, mediación y procesos de participación en temas ambientales relacionados a: la gestión de recursos hídricos, actividades extractivas (minería e hidrocarburos), Agendas 21, energía fotovoltaica, cambio climático, y consumo responsable. Actualmente, desempeña el cargo de Defensora Adjunta para la Defensoría del Proyecto Camisea y es consultora externa de la Fundación Ecología y Desarrollo Zaragoza - España.

### 1. INTRODUCCIÓN

La escasez de agua dulce es uno de los siete problemas ambientales fundamentales presentados en el informe "Perspectivas del Medio Ambiente Mundial" del PNUMA. De forma sencilla se puede decir que estamos alcanzando el límite de extraer agua dulce de la superficie terrestre, y a pesar de ello el consumo no deja de aumentar. Del mismo modo factores externos como el cambio climático, agravarían las condiciones de escasez de las zonas que ya son áridas; más evaporación menos lluvias.

Sobre la disponibilidad de agua de uso urbano y su relación con el desarrollo se ha calculado que al ritmo actual de inversiones, el acceso universal al agua potable no podrá anticiparse razonablemente hasta el año 2050 en África, el 2025 en Asia y el 2040 en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>.

Desde las últimas décadas el agua se encuentra en un estado de vulnerabilidad por lo que

se ha convertido en el protagonista de sendos conflictos por los problemas relacionados con el acceso al agua y a sus servicios esenciales; constituyéndose un importante impulso para que la sociedad civil demande otro manejo en las políticas públicas y la adopción de enfoques más equitativos y de sostenibilidad.

Si analizamos de manera general las políticas que se han dado al respecto en Latinoamérica, podremos ver que las instituciones económicas y financieras internacionales están promoviendo un modelo de globalización, basado en el libre mercado que propugna la mercantilización del medio ambiente, de los servicios y patrimonios ambientales; y en particular de los servicios públicos de agua y saneamiento.

El vigente modelo de globalización propone reforzar el tradicional enfoque de gestión del agua como puro recurso, promoviendo su mercantilización, así como la liberalización de los servicios de abastecimiento y saneamiento. Cambio que se basaría en las críticas que

• • • • •

<sup>1</sup> Datos sobre el agua. Cumbre Mundial Johannesburgo, 26 de agosto al 4 de setiembre del 2002. En: <http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/pk/wssd4watersp.pdf>

se le hacen al modelo tradicional como son seguir haciendo del agua dulce un bien crecientemente escaso, y el excesivo burocratismo acompañado de la ineficiencia de la gestión pública; argumentos que son utilizados como base para promover la gestión privada del agua bajo las leyes del mercado.

Sin embargo, las soluciones propuestas parecieran despertar más desacuerdos que acuerdos. Por citar ejemplos de conflictos hídricos existen grandes proyectos como los de Narmada, las Tres Gargantas o el Quevedo Víneces en Ecuador, la Presa, la Parota en México, Balbina en Brasil y tantos otros, que han resultado ser controversiales por ser calificados de generadores de impactos a millones de personas, en especial a las comunidades indígenas.

Hechos, datos y argumentos que nos han llevado a cuestionarnos: ¿Qué hacer con la falta de acuerdo en la disposición para los usos?, ¿Cómo definir los usos prioritarios?, ¿Cómo prevenir los conflictos por el agua?, ¿Cómo llegar a una concertación en materia de agua y gestión de cuencas?. Estas preguntas han motivado la redacción del presente escrito, el cual tiene la aspiración de poder dar algunas luces para resolver las incógnitas planteadas, basándonos en tres puntos claves:

- **Cambios en los sistemas legales.**
- **Integrar el concepto Nueva Cultura de Agua (NCA).**
- **Visión integral de la cuenca.**

A continuación pasaremos a desarrollar los temas enunciados a través de una breve revisión de estos conceptos transversales y la situación actual en Latinoamérica, de qué es lo que hacemos y qué nos falta para una adecuada gestión hídrica como forma de prevenir conflictos y construir consensos.

En ese sentido, el presente artículo pretende hacer una llamada de atención sobre la importancia de una adecuada gestión de los recursos hídricos, una gestión que pueda apos-

tar por la participación ciudadana como una forma de prevenir conflictos por el agua.

## 2. EVOLUCIÓN EN LAS POLÍTICAS HÍDRICAS HASTA NUESTROS DÍAS

### 2.1 Marco general

Muchos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de impulsar cambios en las legislaciones y organizaciones orientadas a la gestión y el aprovechamiento del agua. La índole concreta de esas reformas varía mucho de un país a otro en cuanto a su ejecución, en sus avances y en su contenido. Algunos países, como por ejemplo Brasil, Chile, Perú, Colombia, Jamaica y México, ya han reformado la institucionalidad del sector hídrico, mientras que otros, la gran mayoría, están en proceso de proponer cambios legales e institucionales. En muchos de ellos, el debate que aún persiste, lleva más de una década.

A pesar de las diferencias que cabe esperar en una región que alberga países muy distintos, las reformas tienen muchas características comunes, como la separación institucional entre las funciones de definición de políticas sectoriales, de regulación económica y de administración de los sistemas; la profundización y consolidación de los procesos de descentralización en la prestación de los servicios; el interés generalizado en promover la participación privada; la formulación de nuevos marcos regulatorios; y la exigencia, nacida de la crisis de los años ochenta, de que los servicios deben tender a autofinanciarse, y cuando así sucede, deben crearse sistemas de subsidio para grupos de bajos ingresos.

A partir de la recesión de los años ochenta, en la mayoría de los países de la región, el papel del Estado en la economía ha cambiado radicalmente. Uno de los resultados principales de estos cambios ha sido que

*...el presente artículo pretende hacer una llamada de atención sobre la importancia de una adecuada gestión de los recursos hídricos, una gestión que pueda apostar por la participación ciudadana como una forma de prevenir conflictos por el agua.*

las funciones del sector público se han desplazado desde el aprovechamiento del agua, la ejecución y la operación de obras a la regulación y el fomento de las actividades de terceros. Sean éstos, organismos públicos autónomos, gobiernos locales o el sector privado. Con este cambio ha surgido la oportunidad de adoptar mecanismos institucionales basados en el concepto de gestión integrada del agua y en una clara distinción entre la responsabilidad que supone la gestión del recurso y la que supone la gestión de su uso.

La organización tradicional del Estado en los países de la región es esencialmente sectorial. Los sectores se especializan en las actividades relacionadas con el uso de los recursos hídricos para fines específicos y no en su gestión integrada, lo que limita la posibilidad de promover el uso múltiple del agua, de optimizar su aprovechamiento, de minimizar conflictos y de abordar las tareas que afectan al conjunto de usuarios de agua. Los usos sectoriales fueron y aún son la única razón de ser de cada organización.

Dichas entidades sectoriales actuaban y actúan en forma independiente con inexistentes o débiles sistemas de coordinación. Una de las consecuencias de esa organización sectorial es la existencia en todos los países de la región, de un gran número de instituciones involucradas con el agua, sin que ninguna de ellas tenga el control completo de su gestión. Por el contrario, asumen sólo aspectos parciales, administrando dicho recurso en forma sectorial sin considerar criterios de planificación integrada.

**La piedra angular de las reformas es la asignación de las responsabilidades, de formular políticas hídricas, de coordinar el uso múltiple del agua, de regular su asignación y de controlar su contaminación a un ente regulador no usuario, independiente y separado de los ámbitos de usuarios tradicionales que considere el recurso hídrico inte-**

**gralmente y en su totalidad. La fuerza que impulsa este cambio es el reconocimiento del hecho básico de que entidades sectoriales o encargadas de actividades económicas discretas, no pueden ejercer la función de gestionar el agua para usos competitivos de una manera adecuada, objetiva e imparcial, ya que serían juez y parte.**

Las experiencias, tanto dentro como fuera de la región, indican que la gestión del agua por entidades sectoriales muy a menudo ha resultado en decisiones sesgadas por las visiones e intereses de los sectores, que no necesariamente llevan al mejor uso del recurso ni de las inversiones vinculadas al mismo, sino a la promoción de visiones parciales orientadas a usos y grupos de intereses específicos. La razón es que las entidades sectoriales tienden a priorizar sus propios intereses o los de sus constituyentes políticos (empresas de electricidad, empresas de agua potable y saneamiento o regantes). Además, el hecho de depender de un sector usuario disminuye la autoridad del organismo rector del recurso. Con la transferencia al sector privado de empresas de servicios públicos basados en el agua y la aparición de grandes actores privados como usuarios del agua, la necesidad de una autoridad de aguas independiente, imparcial, informada y al más alto nivel político, se ha vuelto aún más imprescindible.

Otra lección importante es que tampoco resulta aconsejable mezclar actividades de gestión del recurso y promoción de su aprovechamiento. El resultado puede ser que las actividades de promoción se desarrollen con un interés propio que subordine el objetivo de gestión óptima del recurso a las necesidades de las actividades de fomento. Por ello es conveniente separar la gestión del agua como recurso de entidades encargadas de sectores específicos o de la promoción de su aprovechamiento, a fines de asegurar imparcialidad, objetividad, neutralidad y juicio técnico en su gestión.

*Con la transferencia al sector privado de empresas de servicios públicos basados en el agua y la aparición de grandes actores privados como usuarios del agua, la necesidad de una autoridad de aguas independiente, imparcial, informada y al más alto nivel político, se ha vuelto aún más imprescindible.*

La gestión del agua implica la necesidad de tomar decisiones con fuerte contenido económico, social y ambiental. Como las decisiones de gestión del agua afectan los costos y beneficios de grupos de interés, éstos tienen un incentivo para utilizar los recursos y acceso político que disponen para tratar de influir sobre las autoridades de aguas. Por ello se recomienda que las autoridades de aguas tengan la independencia efectiva en términos de su capacidad operativa -como presupuestos independientes y sus titulares un período de estabilidad mínima- a fines de facilitar el cumplimiento adecuado de sus funciones.

Las tendencias modernas en materia de legislación de aguas, aconsejan explicitar más las capacidades administrativas operativas de las autoridades de aguas a efectos de permitirles cumplir adecuadamente con sus responsabilidades de gestión. En los países de la región, el problema de falta de operatividad efectiva ha sido un limitante notable a la efectividad de las autoridades de aguas; mientras que, por un lado, se le daban amplias facultades teóricas de gestión, por otro, las facultades de control e implementación efectiva han sido, salvo excepciones notables, prácticamente nulas. La carencia de normas técnicas o en su defecto, insuficientes y deficientes y los limitados recursos humanos y económicos, conducen a una reducida aplicabilidad de la legislación existente.

Se puede afirmar que en la actualidad hay consenso a nivel mundial acerca de que la responsabilidad por la gestión del agua tiene que concentrarse y consolidarse en entidades desvinculadas de usos específicos, cuyo único objetivo sea el uso óptimo e integrado del recurso y para las cuales es preciso asegurar capacidad operativa e independencia. Este problema ha sido objeto de diversas soluciones administrativas, dentro del contexto de

separación entre usuarios y gestión. Algunas alternativas son: Direcciones, agencias o superintendencias con autonomía, aún cuando puedan estar adscritas a ministerios de recursos naturales, medio ambiente u otros de carácter multisectorial, como los de obras públicas, de la presidencia o del primer ministro<sup>2</sup>.

En muchos países, parte de esta tendencia ha sido asignar las funciones de gestión del agua a organismos de medio ambiente. Sin embargo, es importante tener presente que estas entidades tienen a su vez sus constituyentes específicos, relacionados con la protección del medio ambiente, cuyos intereses sectoriales pueden no coincidir con las necesidades de desarrollo y aprovechamiento óptimo del agua. Además, se ha notado que los organismos de medio ambiente tienden a confundir la gestión del agua a nivel de cuencas con la gestión ambiental o con el manejo de cuencas, suscitando pugnas con las autoridades de aguas. Estas consideraciones hacen pensar que las responsabilidades de organismos ambientales deberían relacionarse principalmente con la formulación de políticas hídricas e integración de la gestión del agua con la gestión del medio ambiente, como ocurre en Brasil.

Actualmente<sup>3</sup>, en algunos países se intenta manejar el medio ambiente en forma global, sin haber demostrado siquiera la capacidad de gestionar bien uno sólo de los recursos naturales a la escala necesaria. Lo que a menudo se olvida es que la gestión de los recursos hídricos ocupa un lugar preponderante en la gestión ambiental. Como resultado, en muchos casos, la capacidad de los gobiernos con relación a la gestión del agua se ha visto fuertemente reducida por la transferencia de dichas funciones a entidades ambientales. Por esta razón se tiende a pensar que cuando la autoridad de aguas sea parte del sistema

*Actualmente, en algunos países se intenta manejar el medio ambiente en forma global, sin haber demostrado siquiera la capacidad de gestionar bien uno sólo de los recursos naturales a la escala necesaria.*

• • • • •

<sup>2</sup> Ver en [www.ruta.org/admin/biblioteca/documentos/279.pdf](http://www.ruta.org/admin/biblioteca/documentos/279.pdf)

<sup>3</sup> Ver en [www.cepes.org.pe/debate/debate33/09-articulo-da33.pdf](http://www.cepes.org.pe/debate/debate33/09-articulo-da33.pdf) -

general de ministerios u organismos de medio ambiente o de recursos naturales, es imprescindible que la misma tenga cierta autonomía funcional a fines de facilitar el desempeño adecuado de sus tareas.

### 3. LA NUEVA CULTURA DEL AGUA

#### 3.1 Orígenes de la Nueva Cultura del Agua (NCA)

Los orígenes de la Nueva Cultura del Agua se remonta a la crisis del modelo llamado “*de oferta*”, que ha estado vigente a lo largo del siglo XX, el cual se basa en el fomento de grandes obras hidráulicas bajo subvención pública. Estas construcciones respondían a las necesidades del momento, por lo que la construcción de embalses y represas era considerada de “*interés general*”.

Dicha crisis no sólo se refería a los modelos de gestión, sino a la crisis ecológica y de sustentabilidad, dificultades que se aunaban a los problemas de calidad de agua y a la ineficiencia e irracionalidad económica, sin mencionar los problemas de gobernabilidad por falta de transparencia y participación ciudadana.

Un claro ejemplo de ello es el caso del río Ebro (España)<sup>4</sup>. El Plan Hidrológico Nacional de España previó con compromiso de ley la construcción de sesenta nuevas grandes represas, que implícitamente se justificó para una supuesta expansión de los cultivos de regadío en la cuenca, que aumentarían en 500.000 h la actual superficie regada, multiplicándola por dos tercios, es decir en un 67%. Dicho plan supone la sustracción de forma consuntiva de un caudal que puede oscilar entre el 60% y el 20% de los caudales circulantes en la desembocadura del río en el mar Mediterráneo, según el año hidrológico. Caudales

detráídos que ya nunca retornan al medio. En otros puntos de la cuenca, en el caso de ríos tributarios, el caudal sustraído sería del 90%, hasta dejar su flujo en el 10% de la aportación en régimen natural, que es lo que la ley reconoce como “caudal ecológico”, el caudal que garantiza la vida del río.

Patrick MCKULLY<sup>5</sup> estima que en España hay más de quinientos pueblos bajo el agua de las represas; que el número de gente deportadas por las grandes represas supera ampliamente los 40 millones, pudiendo llegar incluso a los 80 millones.

Lamentablemente, en aquella crisis se dieron algunos casos en que se utilizó el argumento de aquel “*interés general*”, para promover con dinero público grandes infraestructuras cuyos verdaderos objetivos en algunos casos estarían centrados en intereses empresariales o expectativas de crecimiento de las zonas más ricas e influyentes. En la otra cara de la moneda, los impactos socioeconómicos y ambientales suelen recaer sobre los territorios y comunidades más pobres y vulnerables. Así lo denunciaba a finales del año 2000 el Informe de la Comisión Mundial de Presas.

En ese sentido, las nuevas planificaciones hidráulicas entonces anunciadas, pese a estar diseñadas para las décadas del futuro, serían “más de lo mismo”, un camino que ahondaría más la crisis hidrológica total del país, pese a que sus fundamentos se referían al “respeto a la naturaleza”, “caudales ecológicos”, “estudios hechos por los mejores técnicos del país”, “solidaridad interregional”, “agua para todos”, “agua para el que la necesita” y demás formas eufemísticas de nombrar los afanes desmesurados e irresponsables de acumulación de poder.

La “nueva cultura del agua” nace frente a la necesidad de instaurar un saber hidrológico

*En la otra cara de la moneda, los impactos socioeconómicos y ambientales suelen recaer sobre los territorios y comunidades más pobres y vulnerables. Así lo denunciaba a finales del año 2000 el Informe de la Comisión Mundial de Presas.*

• • • • •

<sup>4</sup> Un río disfuncionalizado y degradado, que drena una cuenca de 85.000 km<sup>2</sup>.

<sup>5</sup> MCKULLY, P (2004): “Ríos silenciados: ecología y política de las grandes represas”. Proteger Ediciones. 450 págs.

holístico, capaz de explicar a la sociedad que los ríos desarrollan determinadas funciones de naturaleza; que allí donde están generan y sostienen nuevos equilibrios geológicos y de vida; por ello, no procede perturbar más allá de un cierto nivel.

Es así que se constituye un fuerte movimiento ciudadano por una Nueva Cultura del Agua en Europa. En febrero de 2005 en Madrid se firmó la Declaratoria Europea por una Nueva Cultura del Agua como un esfuerzo de 100 científicos europeos por contribuir con su conocimiento a este movimiento y poder debatir alternativas a nivel mundial.

### 3.2 Definición de la NCA y sus principios

La Nueva Cultura de Agua busca cambiar la concepción que tienen las personas sobre el agua y no ver el tema únicamente desde la perspectiva económica. Así como cada vez hay menos personas que conciben a un bosque como un almacén de madera, la NCA entiende que los ríos son mucho más que canales de H<sub>2</sub>O. Ésta es la razón por la que hoy en día, las legislaciones más avanzadas en materia de aguas exigen pasar de los tradicionales enfoques de “gestión de recurso” a modernos enfoques de “gestión ecosistémica”.

Para la Nueva Cultura del Agua los ríos no son sólo agua fluyente, son también sales, sedimentos, nutrientes y un espacio continuo de vidas interdependientes que se extiende desde la montaña hasta el mar; su dominio de influencia no acaba en el continente, ni sus aguas se pierden en el mar. Al llegar al mar, las aguas de los ríos condicionan la dinámica del litoral, que incluye la presencia de las playas y el vigor de las pesquerías.

De acuerdo a Martínez Gil<sup>6</sup>, la Nueva Cultura del Agua es una expresión que encierra una

filosofía hidrológica nueva; es una hidrología humanística nacida en el contexto de España para poner coto a las políticas de gestión hídrica, basadas en la construcción de más embalses.

Se fundamenta en la necesidad de encontrar un equilibrio capaz de **ponderar** desde la inteligencia y la responsabilidad:

- Lo que los ríos representan para la naturaleza.
- Lo que sus aguas y energías constituyen como necesidad humana irrenunciable para vivir en condiciones mínimas de salubridad, asegurar la alimentación básica, y alimentar uno de los sistemas productivos del llamado progreso, que precisa de una definición urgente.
- Lo que como obra señera de la creación, representan los ríos para los seres humanos en el plano de las emociones.

Desde esta perspectiva, la Nueva Cultura de Agua crítica a las respuestas que se han dado por la escasez de agua, considera que las respuestas han buscado sólo atacar una parte de esta compleja problemática, “la escasez de aguas”, por lo que se ha intentado responder con políticas que buscaban la mayor comercialización del agua, originando otro problema: El deterioro y degradación de los ecosistemas acuáticos, que trae como consecuencia en algunos casos el quebrantamiento de la salud de los ciudadanos que beben esas aguas.

Entonces, como podemos concluir, el plus de “La Nueva Cultura de Agua” estaría en el plano emocional y en el mundo de los valores. La esencia de la nueva cultura del agua no es, por tanto, una nueva política hidrológica basada en el uso más eficiente del recurso; no está en el debate sobre el ahorro, sobre lo privado o lo público, ni en las mejores formas de eficiencia, en los bancos de agua, en la depuración de

*Así como cada vez hay menos personas que conciben a un bosque como un almacén de madera, la NCA entiende que los ríos son mucho más que canales de H<sub>2</sub>O.*

• • • • •

<sup>6</sup> MARTINEZ GIL, F.J. (1997): “La Nueva Cultura del Agua en España”. Bakeaz 130 págs. Bilbao.

las residuales ni en la desalación de las aguas del mar, etc. Su esencia está en entender que el agua, aún siendo un recurso, es mucho más que eso.

Los principios de la Nueva Cultura de Agua<sup>7</sup>:

1. No inundar los valles de la montaña ni secar los deltas de los ríos, casa y sustento de pueblos a cuya identidad contribuyeron.
2. Conservar los ríos y el patrimonio que en su curso ha florecido a lo largo de la historia y devolver a sus aguas las funciones y atributos más esenciales.
3. Gestionar el agua desde el principio de solidaridad, herencia común de todos, que hemos recibido las generaciones presentes, y que debemos transmitir en las mejores condiciones posibles a las generaciones venideras.
4. Ahorrar y preservar la calidad del agua alterando lo menos posible los sistemas naturales, reduciendo en origen la carga contaminante y restringiendo paulatinamente las demandas de depuración.
5. Gestionar de forma sostenible los recursos hídricos haciendo frente al despilfarrero, mediante el ahorro, las mejoras en el uso eficiente y la reutilización.
6. Instaurar la cultura de la participación y la imaginación, capaces de dar cabida a las sabias estrategias del pequeño bien hacer, y a la subsidiariedad, como formas obligadas de gestión.
7. Abandonar la dialéctica demagógica de un falso productivismo del agua (especialmente en el regadío) para incorporar

criterios serios de valoración económica y recuperación íntegra del coste, en la perspectiva de una gestión sostenible del desarrollo.

8. Aprovechar las aguas superficiales y subterráneas como un recurso unitario, sabedores de que forman parte de un mismo ciclo y de que luchar contra la sobreexplotación de los acuíferos y su contaminación es la mejor aportación que podemos hacer para ese aprovechamiento conjunto.
9. Defender para el agua el concepto de recurso público gestionado en base al interés general, evitando su mercadeo y conversión en objeto de especulación.

#### 4. GESTIÓN INTEGRADA DEL AGUA

##### 4.1 Gestión ambiental por cuencas

Las nuevas corrientes de gestión ambiental en el mundo incluyen por lo menos cinco aspectos:

- Un compromiso general de los organismos del gobierno con el tema ambiental y no sólo de la entidad ambiental que lleva ese nombre.
- Un nuevo y más amplio énfasis en estrategias que permitan mejorar en forma continua los resultados cuantificables de mejoras ambientales.
- Un enfoque basado en la gestión integrada de territorios delimitados por razones naturales, como las cuencas hidrográficas.
- El empleo de un conjunto mayor de instrumentos de gestión ambiental, o mejor dicho de gestión de las intervenciones en el medio ambiente.

*Lo más común es confundir, por ejemplo, los conceptos de gestión sectorial del agua, gestión de cuencas, gestión del uso múltiple del agua, gestión integrada del agua, desarrollo de cuencas y gestión de ríos o cauces, por citar algunas de las formas de abordar estos temas.*

• • • • •

<sup>7</sup> Javier Martínez Gil y editado por la CODA "Propuestas para la gestión y el uso adecuado del agua". En <http://www.yesano.com/nca.htm>

- Un enfoque basado cada vez más en la creación de capacidades de gobernabilidad y de compromisos compartidos entre los usuarios de los recursos naturales de la cuenca, sus habitantes, la sociedad civil y el Estado.

Las acciones a realizarse serán por etapas y por objetivos de gestión. Dourojeanni<sup>8</sup> plantea un cuadro que presenta hasta 10 enfoques de gestión a nivel de cuenca, que en general no son suficientemente diferenciados por las personas que abordan estas variadas formas de acción, lo que ocasiona confusiones en los roles institucionales. Lo más común es confundir, por ejemplo, los conceptos de gestión sectorial del agua, gestión de cuencas, gestión del uso múltiple del agua, gestión integrada del agua, desarrollo de cuencas y gestión de ríos o cauces, por citar algunas de las formas de abordar estos temas.

Por otro lado, cuando hablamos de gestión ambiental de cuencas, debemos tener claro cuáles serían los principales componentes.

Usualmente debe establecerse un sistema de participación y coordinación de los actores exógenos y endógenos involucrados en la gestión de las intervenciones en la cuenca. Estos actores deben organizarse en comisiones, comités, consejos, mesas de diálogo u otro sistema de participación. Esto es lo que se conoce como las *organizaciones de cuenca*.

Para apoyar a estas organizaciones se crea (o se establece dentro de una institución ya existente, usualmente pública) lo que se conoce como el *organismo de la cuenca*, que recibe diferentes nombres: Agencias, secretarías técnicas, grupos de trabajo u otro. El organismo de cuenca no sustituye la acción de ninguna

de las instituciones sentadas a la mesa, pero sí las apoya y vela porque cada una cumpla el rol que tiene asignado.

#### 4.2 ¿Qué quiere decir una gestión integrada del agua?

El concepto de la gestión integrada del agua es un concepto relativamente reciente, pero en la práctica no es más que un concepto que de buena voluntad; abarca más variables que las que usualmente se toman en cuenta: Aspectos sociales, ambientales, económicos; es decir, las mismas variables que se encuentran ligadas a las variables desarrollo sostenible y sustentable, participación y gobernabilidad.

Axel Dourojeanni<sup>9</sup> señala que el manejo integral de aguas por cuencas permite: Tomar en consideración los actores endógenos y exógenos que tienen influencias sobre la gestión de la cuenca; vincular las acciones de estos actores con la dinámica del medio ambiente que los rodea; prevenir, solucionar y recuperarse de conflictos de agua; crear áreas de gobernabilidad sobre territorios delimitados por razones naturales y monitorear los efectos de los procesos de gestión ambiental sobre la calidad de agua.

Tradicionalmente, los sistemas de gestión y asignación de aguas desarrollan estructuras organizativas complejas, por lo que una de las mayores dificultades para realizar acciones de gestión del agua es la falta de coincidencia entre los límites naturales y los límites políticos administrativos; es decir, el problema de las competencias. Existe una descoordinación institucional debido a la poca claridad en los roles y áreas grises de gestión pública.

*Tradicionalmente, los sistemas de gestión y asignación de aguas desarrollan estructuras organizativas complejas, por lo que una de las mayores dificultades para realizar acciones de gestión del agua es la falta de coincidencia entre los límites naturales y los límites políticos administrativos.*

• • • • •

<sup>8</sup> Axel Dourojeanni (1994), Políticas públicas para el desarrollo sustentable: la gestión integrada de cuencas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/R.1399, 21 de junio de 1994, Santiago, Chile.

<sup>9</sup> Consultor Internacional. Ex-Director de la División de Recursos Naturales, Energía y Transporte de la CEPAL. Dirección electrónica: douro@vtr.net



La gestión integrada sustentable del agua está condicionada entre otros factores, por la eficiencia y la equidad. La distribución ineficiente de los recursos tiene consecuencias negativas para la equidad ya que se limita los beneficios y el acceso al agua. Asimismo, la eficiencia y la equidad en la gestión integrada del agua se relacionan estrechamente con el buen gobierno y en último término con la ética.

El concepto de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), engloba<sup>10</sup>:

- El sistema natural, con su importancia crítica para la calidad y la disponibilidad del recurso.
- El sistema humano, el cual determinará fundamentalmente el uso del recurso, la producción de desechos y la contaminación del recurso que también debe establecer las prioridades de desarrollo.

La integración debe ocurrir a través y entre categorías, tomando en consideración la variabilidad del agua en tiempo y espacio.

Las medidas de integración son necesarias a todos los niveles, desde una familia individual, a mercados de producción nacional e internacional. Permiten garantizar que las políticas gubernamentales, las prioridades financieras y la planificación consideren las implicancias del desarrollo de recurso de agua, riesgos relacionados al agua, y el uso del agua; influyen en la toma de decisiones del sector privado y proveen foros y mecanismos que garanticen que todos los interesados puedan participar en las decisiones de asignación de recurso de agua.

La participación en el manejo y la planificación de los recursos y agua por parte de los interesados, se reconoce como un elemento

clave para obtener una utilización del agua balanceada y sustentable. Pero en muchos casos, los interesados representan conflictos de interés y sus objetivos con respecto al manejo de los recursos de agua pueden diferir sustancialmente. En relación a esto, Axel Dourojeanni sugiere desarrollar herramientas operacionales para la gestión y solución del conflicto, así como la evaluación de transacciones entre objetivos, planes y acciones.

Un enfoque integrado de la gestión de recursos de agua considera identificar los conflictos de interés entre los interesados aguas-arriba. Una vez más, la gestión involucra tanto el sistema natural como humano.

Asimismo, recordemos que la Nueva Cultura de Agua apela a la concepción de una hidrología holística, es decir, total e **integradora**, teniendo como la herramienta más poderosa para operar en ese campo a la **participación**.

Según Nicole Bernex<sup>11</sup>, la GIRH se da dentro de un enfoque de desarrollo sostenible, humano, solidario, que integra la eficiencia económica en el uso del agua, la equidad (derecho básico de todas las personas al acceso del agua, de una adecuada calidad y cantidad para el sustento del bienestar humano) y la sostenibilidad ecológica y medioambiental.

El marco y enfoque del GIRH reconoce que existen elementos complementarios y esenciales que deben desarrollarse y fortalecerse concurrentemente para que el sistema de gestión de recursos de agua sea eficiente, efectivo y eficaz<sup>12</sup>:

¿Qué es un ámbito propicio?

- Practicar un enfoque participativo.
- Mejorar el desempeño del sector público.

• • • • •

<sup>10</sup> Bernex Nicole, a.C. Una gestión integrada de los recursos hídricos en el Perú. Asociación Mundial del agua. Lima, Agosto 2004. 81- 82.

<sup>11</sup> Bernex Nicole, op. Cit, 83.

<sup>12</sup> Bernex, Nicole. Op cit. P. 83 - 84

*La participación en el manejo y la planificación de los recursos y agua por parte de los interesados, se reconoce como un elemento clave para obtener una utilización del agua balanceada y sustentable.*

- Establecer mecanismos que garanticen las transacciones que permitan que el agua sea asignada a sus mayores valores de uso.
  - Considerar la legislación como parte de un marco para la acción.
  - Integrar varias sesiones sectoriales y de intereses en el proceso de toma de decisiones.
  - Reconocer la importancia de las inversiones necesarias (para reducir los desequilibrios espaciales y temporales en la disponibilidad de agua; para distribuir agua a un gran número de usuarios; para permitir a cada usuario resolver responsablemente sus problemas de aguas).
  - Crear condiciones para el involucramiento de todo el sector privado.
  - Crear condiciones para el desempeño del sector privado.
  - Enfrentar la necesidad de cobrar el costo total del agua.
  - Valorar el rol para la inversión pública en la infraestructura relacionada con el agua.
- Fortalecer el rol del gobierno local.
  - Fortalecer la participación de la sociedad civil y la comunidad.
  - Desarrollar la capacidad institucional.
  - Crear condiciones para el cumplimiento de los mandatos institucionales a fin de que las instituciones involucradas puedan asumir sus responsabilidades, funciones y jurisdicciones.

**La participación en la gestión del agua no puede quedar reducida al simple hecho de que la sociedad esté políticamente representada en los órganos que deciden las políticas del agua, los planes hidrológicos o legitiman tal o cual proyecto, sino es el ejercer el poder que tiene el usuario y/o consumidor de ser agente de cambio en las políticas no solamente hídricas sino en las económicas ligadas al uso y gestión de agua.**

*La gobernabilidad del agua debe percibirse en su sentido más amplio, es decir, como una acción que involucre a todas las organizaciones e instituciones sociales, políticas y económicas consideradas importantes para el desarrollo y la gestión de las aguas.*

¿Qué significa lograr roles institucionales claros y efectivos?

- Crear mecanismos de coordinación efectivos entre las distintas instituciones para permitir un buen control de los problemas.
- Desarrollar estrategias abajo-arriba, arriba-abajo.
- Tener en cuenta la estructura de manejo (cuenca, acuífero o zona de captación).
- Considerar los elementos esenciales para el éxito de una instancia de gestión del agua o de la cuenca (creación de una conciencia, o idea fuerza, mística, constitución de un foro para todos los interesados, para discutir y desarrollar las actuales decisiones sobre los asuntos de los recursos hídricos; existencia de un presupuesto que sustente la organización y que financie las operaciones e inversiones en la infraestructura relacionada al agua).

Cabe mencionar que actualmente en América Latina apenas se logra a medias la gestión sectorial del agua, generalmente, con poca o nula consideración de los aspectos ambientales y sociales. Así se elabora proyectos de riego sin pensar en la necesidad de hacer obras de drenaje preventivo o de considerar los usuarios ilegales o “precarios”, se suministra agua potable a los centros urbanos sin preocuparse de tratar las aguas servidas ni de abastecer los centros más pobres, se cría peces en lagos sin disponer de estudios sobre los impactos que dicha actividad puede causar en la contaminación del mismo, se construye hidroeléctricas alterando el flujo del agua para otros usos, y así sucesivamente.

La gobernabilidad del agua debe percibirse en su sentido más amplio, es decir, como una acción que involucre a todas las organizaciones e instituciones sociales, políticas y económicas consideradas importantes para el desarrollo y la gestión de las aguas. Asimismo, estas acciones deben considerar a la mayoría de actores involucrados en el proceso de gestión

del agua; la inclusión y consideración de estos actores asegura un acceso al recurso más eficiente y equitativo.

Una gobernabilidad eficaz de los recursos hídricos requerirá realizar todas las transformaciones institucionales necesarias para lograr un adecuado compromiso conjunto de los gobiernos con los actores sociales involucrados, particularmente los locales, para delegarles tantas funciones como sea posible y para democratizar sus organizaciones. Es necesario que los que tienen la capacidad de tomar decisiones, los administradores y los usuarios mismos aumenten su capacidad de manejar el recurso hídrico escaso, atendiendo las mayores demandas de los usuarios y las necesidades ambientales. Es importante, asimismo, el desarrollo de una estructura tarifaria apropiada que tome en cuenta las necesidades de los pobres y se incremente los ingresos requeridos para sustentar tanto los servicios suministrados como el recurso en sí.

En ese sentido, lograr un eficiente sistema participativo en la gestión del agua significa una interacción entre políticas, leyes, regulaciones, instituciones, sociedad civil y usuarios en cada país. Pero esto requiere tiempo; no existe el mejor ni el más eficiente sistema, sino el más razonable, según la situación. Se requiere un ambiente propicio, un clima de confianza que facilite iniciativas eficientes en los sectores público y privado, un régimen regulativo que permita realizar transacciones transparentes entre los actores y compartir la responsabilidad de gestionar adecuadamente los recursos hídricos.

## 5. ALGUNAS REFLEXIONES

- Se puede afirmar que, en la actualidad, hay consenso, tanto a nivel internacional como en los países de la región, acerca de que los enfoques sectoriales y fragmentados del pasado, —en lo que a la gestión de los recursos hídricos se refiere—, están

llevando a conflictos crecientes, uso ineficiente y deterioro del recurso. Es por ello, que gradualmente está ocurriendo un cambio de paradigma en los enfoques, que evoluciona desde una gestión fragmentada por sectores usuarios hacia la de un enfoque integrado. Este proceso se manifiesta en la constante, pero a veces caótica reforma de los aparatos estatales orientados a la gestión del agua.

Sin embargo, la problemática que se observa en América Latina es que se pretende pasar súbitamente de las políticas de aprovechamiento de agua con fines sectoriales a propuestas de gestión integrada del recurso, sin haber sentado antes bases necesarias para lograr el uso múltiple del agua por cuenca (hidrográfica).

- Aún quedan tareas pendientes para el caso de Latinoamérica:
  - Garantizar la *sostenibilidad* de nuestros ecosistemas acuáticos.
  - Promover modelos de una *gestión pública participativa* que garantice los derechos humanos y universalice los derechos básicos de una ciudadanía global.
  - Recuperar nuestra relación emocional con el agua, rescatando los valores patrimoniales, de belleza, de disfrute y de identidad territorial y colectiva de nuestros ríos, lagos y humedales.

Hablamos de tres retos que se basan en un mismo requisito: La necesidad de **nuevos enfoques éticos y culturales**.

- Muchos autores mencionan dentro de las ventajas de la participación, la posibilidad de prevenir futuros conflictos, pero lamentablemente no se ha profundizado acerca de la importancia de dicho beneficio y de la gran oportunidad que

*Se requiere un ambiente propicio, un clima de confianza que facilite iniciativas eficientes en los sectores público y privado, un régimen regulativo que permita realizar transacciones transparentes entre los actores y compartir la responsabilidad de gestionar adecuadamente los recursos hídricos.*

nos brinda una intervención comunitaria de este tipo, es decir llevar a cabo un proceso de participación amplio, completo, integral y oportuno. Hablamos de una participación que permita la planificación de abajo a arriba, en un proceso abierto y dinámico, en el que se incremente el nivel de formación/información en las partes involucradas en el proceso, mediante una implicación temprana de los actores.

- La aplicación de un modelo participativo permitirá generar las condiciones adecuadas para que los actores puedan exteriorizar sus intereses y puntos de vista, provocando (de darse el caso) la oportuna y temprana identificación de una oposición de posiciones e intereses. Ello permitirá recomponer la comunicación y replantear el potencial conflicto en base a intereses. Asimismo, existirán más posibilidades de cumplimiento en las iniciativas (tanto reguladoras como

voluntarias) si éstas se han elaborado en colaboración con el público interesado; aspecto que está estrechamente relacionado con la reducción de los costes y con la solución y prevención más eficaz de conflictos.

En ese sentido y a modo de conclusión del presente artículo, podemos decir que es previsible el incremento de los conflictos por el agua de no asumir una política integral y participativa en la gestión del agua, sobre todo si los Estados latinoamericanos no pretenden un cambio de conciencia y de actitud de los usuarios y de quienes tienen la responsabilidad de velar por su adecuada gestión.

Recordemos que cada día los conflictos del agua se tornan en problemas más complejos, debido a la carencia de dicho recurso. Poner en práctica una gestión del conocimiento compartido educaría a los actores en la responsabilidad y en la capacidad de asumir las decisiones tomadas.

