

LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN INTEGRADA DE CUENCAS Y RECURSOS HÍDRICOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Por Axel C. Dourojeanni¹
Santiago de Chile, Noviembre 2009

El desafío en general de los gestores de cuencas y agua en cualquier país y lugar es orientar y coordinar las intervenciones, que realizan, una serie de actores en una misma cuenca. Por ello se puede definir la gestión por cuencas como ***“la gestión de las intervenciones que los seres humanos realizan en una cuenca y sobre el agua con el fin de conciliar metas económicas, sociales y ambientales, que permitan mejorar la calidad de vida de todos los seres humanos que dependen del uso de su territorio y sus recursos, así como minimizar los conflictos entre los interventores y con el ambiente”***.

Lo mas complejo, para lograr la compatibilización y coordinación de intervenciones en una cuenca, es que hay cientos de decisiones y acciones, que realiza el ser humano y que pueden afectar la cuenca, que permite entre otros la “cosecha” del agua, así como el agua misma y sobre los cuales los gestores de recursos hídricos tienen limitadas posibilidades de decisión y acción. Estas intervenciones provienen de las decisiones de actores que juegan roles muy diferentes: los hay del área académica y científica, de los productores y usuarios (formales o informales), del sector público sean normativos o ejecutores, del sector político y de la sociedad civil este o no organizada. Es decir una cuenca puede recibir el impacto, de todos estos decisores, sean o no habitantes de la misma.

La carencia de sistemas de gestión por cuencas conlleva a la ocupación del territorio y el uso de recursos naturales de una cuenca en forma muchas veces caótica lo que genera severos conflictos a corto o largo plazo entre los usuarios y con el medio ambiente. Las constantes evidencias que genera este hecho, y la importancia de disponer de organismos de cuenca a cargo de su gestión, ha sido ampliamente reconocida en todos los foros mundiales del agua y ya se aplica en muchos países en forma eficiente como lo atestigua los afiliados a la Red Internacional de Organismos de Cuenca².

La creación de sistemas de gestión por cuencas busca entre otros, disponer de organizaciones, con participación de los actores que intervienen en una cuenca, pero también con autoridad, recursos financieros asegurados y apoyo técnico entre otros, con el fin de lograr esta meta. Uno de los objetivos es minimizar los conflictos que generan la competencia por el agua y la ocupación y explotación inorgánica de los recursos naturales de la cuenca, así como reducir los impactos ambientales y los riesgos de la población, frente a fenómenos y eventos climáticos extremos.

Primer Desafío: Crear capacidades de gobernabilidad sobre las cuencas y el agua para regular y ordenar las intervenciones que se hacen en las mismas sobre el agua con el propósito de minimizar los conflictos actuales y futuros tanto entre seres humanos como con el medio ambiente.

¹ Senior Consultant, Gestión Integrada de Cuencas y Recursos Hídricos, Fundación Chile, Octubre 25, 2009

² Réseau International des Organismes de Bassin (RIOB) , International Network of Basin Organizations (INBO) o Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOC) . Mr. Jean - François DONZIER - General Manager - International Office for Water, INBO Permanent Technical Secretary <http://www.rioc.org>



Los comités de cuencas en las zonas alto andinas del Perú: En las cuencas pequeñas alto andinas se tratan simultáneamente las acciones de manejo de cuencas (watershed

management) con la gestión del agua por cuencas (water resources management). En cambio en las grandes cuencas estas acciones tienden a ser ejecutadas por entidades diferentes Foto Programa Nacional de Manejo de Cuencas y conservación de Suelos, Perú .



A pesar de todos estos argumentos y situaciones vividas, es notoria la gran resistencia en casi todos los países de la región, con excepciones importantes, a dar a estas organizaciones por cuencas el poder real para cumplir con los fines para los cuales se crean. Una gran parte de las organizaciones de cuencas, debido a esta situación de oposición, terminan siendo a lo sumo, meros organismos de consulta (comités de cuenca, consejos de cuenca, mesas de agua u otros) sin personería jurídica, ni financiamiento, ni poder para formular y aplicar planes en forma participativa

En el presente artículo, se analizan los desafíos que enfrenta la puesta en marcha y consolidación de organismos de cuenca en los países de la región, inclusive si disponen de leyes específicas para su creación:

La interferencia, a veces con total desconocimiento, sobre temas que afectan directa o indirectamente la gestión del agua, por parte de muchos decisores que van desde los alcaldes hasta el presidente de la república, pasando por los congresistas y ministros, así como empresas privadas o campesinos es *la primera causa de conflictos*.

Son muchas las decisiones que generan intervenciones en una misma cuenca. El territorio de una cuenca es compartido por muchos actores y además tiene su propia dinámica hidrológica. *Las intervenciones hechas sin considerar las interacciones de estos efectos, es la principal causa de conflictos entre el medio ambiente y la sociedad.*



Rio Copiapó aguas arriba y aguas abajo, luego que se ha desviado el total del caudal a un canal lateral. Ello, además de eliminar el caudal ambiental mínimo también reduce la recarga de aguas subterráneas ¿Quién y como se decide una acción de este tipo?..

Se deciden formas de ocupación del territorio y de explotación de recursos naturales, sea en forma formal o informal, sin considerar las opciones reales de oferta de agua para abastecer las demandas generadas por estas iniciativas ni los efectos que producen las intervenciones en la cuenca, debido a la ocupación y explotación desordenada del territorio y sus recursos.³ La solución a estas situaciones recurrentes, sin embargo es compleja dado el encuentro de intereses en juego.

Por lo expuesto es necesario disponer de organizaciones y Organismos de Cuenca que permitan una gobernabilidad efectiva del agua por cuenca o sistema hídrico. Esta necesidad no es nueva en los países de la región, pero está aún en proceso de evolución en gran parte de los mismos.

Obstáculos para la creación de Sistemas de Gestión del Agua por Cuencas

1. Aun no hay un pleno convencimiento de su necesidad por que todavía se considera importante la distribución del agua captada y no su "cosecha" ni como se altera el sistema de agua de escorrentía.
2. Algunos actores privados sienten que una organización de cuencas es una amenaza a sus intereses y a sus formas de utilizar el agua. Ganan con el caos.
3. Algunas instituciones del estado ven a la participación de los actores, como un estorbo a sus decisiones (con suerte aceptan una pseudo participación).
4. En general hay una negación por parte de los ministerios de economía y finanzas y contraloría para darles autonomía financiera.
5. Hay oposición generalizada por parte de los usuarios y habitantes de las cuencas a pagar por los "gastos comunes" que significa gestionar la cuenca y el agua y existe poca confianza en los que van a administrar esos recursos.
6. En general hay temores de dar a las organizaciones de cuenca poderes de decisión, limitando con ello el poder central, por los que se las condiciona a ser solo sistemas consultivos y de concertación (sin poder resolutive)
7. Hay temor a la descentralización, por que las intervenciones más importantes en las cuencas (construcción de centrales hidroeléctricas o explotación de yacimientos mineros, entre otros) son decisiones que son tomadas por actores que no viven en la cuenca y no les interesa tener grupos opositores en la misma.
8. Hay temor de las autoridades de regiones y municipios, que tienen una parte o el total de su territorio dentro de una cuenca, de perder autoridad y control.
9. Hay dificultades reales de conseguir una adecuada representatividad de actores en los consejos de cuenca o equivalentes..
10. Hay simplemente oposición a crear lo que se piensa va ser un sistema burocrático más y que solo servirá para generar empleos por intereses políticos.

Ref. Axel C. Dourojeanni

Algunos de estos temores tienen fundamentos reales. Un sistema de control sobre los usuarios de una cuenca, acostumbrados a beneficiarse del desgobierno, es una

³ Ejemplos de la violación de estos principios son las concentraciones urbanas en lugares con poco acceso al agua y la expansión, agrícola, industrial y minera, basada exclusivamente en la sobreexplotación de agua subterránea.

amenaza real a sus intereses. Por otro, lado el conferir poderes desmesurados a las organizaciones de cuencas, también es un obstáculo para los intereses del estado. Por el contrario, la presencia de un comité de cuencas también puede servir para evitar que se lleven a cabo decisiones políticas que no necesariamente son las adecuadas.

El caso emblemático de confrontación entre un comité de cuenca y una decisión política, en la región, es la propuesta de trasvase de agua desde el río San Francisco⁴ a los estados mas áridos del Nordeste del Brasil. “Según Leonardo Boff⁵”, el *São Francisco es uno de los ríos mas grandes de Brasil. El Gobierno quiere su trasvase, contra la voluntad del pueblo de la cuenca, a pesar de la huelga de hambre hasta la muerte de un obispo muy popular. Mas aún el Comité de Gestión de la Cuenca⁶, que conoce bien la situación del río, estuvo en contra del trasvase por 44 votos contra 2.”*

Por ello es muy necesario que las leyes y los reglamentos de creación y operación de organizaciones y organismos de cuenca, sean elaborados por expertos para evitar crear más problemas que soluciones. Esto implica invertir en procesos de aprendizaje y consolidación paulatina de los sistemas creados en cada país y en cada cuenca del país. Las organizaciones de cuenca deben ganar credibilidad para ser operativamente efectivas y ser un sistema de gobernabilidad.

Para lograr la creación de sistemas de gobernabilidad, sobre territorios delimitados naturalmente, se requiere disponer de recursos financieros desde el inicio, inclusive para poder instalar un sistema de cobranza por el agua.

Segundo Desafío: Crear sistemas de financiamiento continuo para cubrir el costo de de todas las actividades requeridas que implica gestionar las cuencas y el agua en forma ordenada y beneficiosa para sus usuarios, el medio ambiente y la sociedad. Ello debe incluir el costo de instalar y operar un sistema de monitoreo, así como de gestión de la información (modelos y otros)

Una de las razones de fracaso del funcionamiento de las Organizaciones de Cuencas en países de la región, es la creación de estas organizaciones sin contar con un sistema financiero propio. Si no hay sistemas de cobranza *para el pago de los gastos comunes que implica gestionar una cuenca*, las actividades se realizarán solo en base de proyectos de duración

⁴ El río San Francisco nace en el estado de Minas Gerais (donde se genera el 75% de su caudal), vecino de los estados de Sao Paulo y Rio de Janeiro, atraviesa el Planalto y se interna en Bahia, en pleno Nordeste, para desembocar luego de recorrer 2.800 kilómetros en el océano Atlántico, entre los estados de Alagoas y Sergipe. Fue descubierto y bautizado en 1501 por Américo Vespucio y bautizado como “río de la integración nacional” porque atraviesa varias regiones, une estados distantes como los ricos del sureste, con los más pobres del norte, y atraviesa zonas de diferentes culturas: desde comarcas industriales, de población mayoritariamente blanca y de clase media, hasta áreas indígenas, de afrodescendientes (quilombolas) y campesinos. El objetivo de la transposición de las aguas del río San Francisco, que serían transvasadas a otras cuencas (unos 70 m3 de un caudal medio disponible de 2000 m3 en el punto de extracción), es la de llevar agua a una zona semiárida como la del Nordeste, cuya población sufre de escasez durante el período de sequía. Según el presidente Lula, las obras beneficiarán a unos 12 millones de personas de 391 municipios en cuatro estados (Pernambuco, Paraíba, Río Grande do Norte y Ceará). El 27 de noviembre del 2007, el obispo de Barra, en el estado de Bahía, inició su segunda huelga de hambre contra la transposición del río San Francisco. La primera la había hecho durante 11 días en 2005, por los mismos motivos pero decidió dejarla cuando el gobierno de Lula se comprometió a paralizar las obras y abrir un debate con la sociedad. Una vez que Lula fue reelecto, a fines de 2006, el proyecto siguió adelante aún sin debate nacional. El presidente Lula dice que las obras llevarán agua a 12 millones de pobres y que “entre los pobres y el obispo me quedo del lado de los pobres”. Su ministro de Integración Nacional, Geddel Vieira, acusa al obispo de “enemigo número uno de la democracia”. Es la primera vez que los movimientos sociales y destacados intelectuales chocan frontalmente con Lula, en un tema que no admite dos lecturas.

⁵ Artículo de Leonardo Boff “*El Trasvase de la Maldición*”(Brasil, Marzo. 2007). Disponible en: <http://www.servicioskoinonia.org/boff/articulo.php?num=210>.

⁶ Thomaz da Mata Machado, *presidente del Comité de la Cuenca del río San Francisco*, afirma que la transposición no resolverá el problema de la sequía en el Nordeste, como dice Lula. Por el contrario, “concentra el agua donde ya hay”, en la represa de Castanhao, en Ceará, donde llegará el 85% del agua trasvasada. “No se resuelve el problema concentrando agua sino distribuyendo. El proyecto no lleva agua a la población dispersa ni a las pequeñas ciudades. La transposición es un proyecto de la elite de Ceará para el desarrollo económico”

determinada o de donaciones y por consiguiente sujetas a los vaivenes presupuestales del gobierno de turno.

Llega a ser absurdo que aspectos tan necesarios para tomar decisiones como son tener conocimientos sobre la calidad del agua, balances hídricos o modelos hidrogeológicos y hasta de padrones de usuarios del agua, se hagan en base a proyectos (con consultoras externas) en lugar de ser algo que se haga en forma continua y periódica todos los años por un equipo técnico pagado por una agencia de aguas local dependiente de un organismo de cuenca. Para aumentar el desconocimiento, muchas veces los datos obtenidos con un alto costo y los modelos quedan en manos de las empresas consultoras o archivados en la oficina estatal de gestión de agua, por cuanto esta no tiene usualmente ni personal ni recursos para usar la información o los modelos que ha obtenido.

Es importante destacar, que la transferencia a manos privadas de la gestión del agua no ha permitido superar esta situación. Los grandes usuarios del agua contratan a empresas consultoras en forma directa para saber los balances de agua en las cuencas que ocupan pero en general, y NO transfieren esta información a los organismos del estado. Inclusive pueden tener redes privadas de monitoreo cuya información queda en las empresas privadas (como las redes de las empresas de generación de hidroenergía). Por otro lado, algunos organismos públicos que tienen parte de la información las venden y por lo tanto para tenerlas también se requieren fondos. Por ello es esencial que un organismo de cuencas disponga de financiamiento efectivo.

Las organizaciones de cuenca (consejos, comités, asambleas, mesas u otros) requieren del apoyo de organismos de cuenca (agencias de cuenca, grupos técnicos), conformados por equipos técnicos estables en cada cuenca, de observatorios de cuenca, de redes de monitoreo, de fiscalización, de equipamiento adecuado y de recursos para hacer y/o apoyar investigaciones, estudios y ejecutar obras, es decir para apoyar las decisiones de la organización.

En este orden de ideas es que un organismo de cuenca, debe ser también una agencia financiera con el doble propósito de usar los cobros como instrumentos económicos, así como para apoyar a los usuarios mas necesitados, con préstamos o subsidios si es el caso, para que puedan hacer un buen uso del agua. Estos recursos también deben servir para apoyar a las instituciones representadas en la mesa o consejo, a que cumplan con sus funciones.

El Financiamiento de los Organismos de Cuenca

Es absolutamente importante que los nuevos Organismos de Cuenca, sean creados con una financiación suficiente y adecuada para el ejercicio de sus importantes competencias. Si no fuera así, estaría predestinado el fracaso de su gestión que no sería, de ningún modo, el fracaso de una gestión del agua basada en las cuencas, sino la consecuencia ineludible de una imposibilidad de realizar sus funciones por falta de la suficiente base económica.

A esos efectos y encontrándonos ante entes autónomos integrados en la Administración del Estado (a menos que la Constitución transformara la naturaleza del Estado creando unidades políticas descentralizadas en cuyo caso algunos de los Organismos de Cuenca podrían depender de las unidades políticas descentralizadas y, por tanto, ser financiados por las mismas, de forma absolutamente semejante a la que se va a decir), serían los presupuestos generales del Estado los que deberían contener unas partidas económicas para la financiación de sus actividades.

Pero con la mención a la financiación pública, no deben terminar las fuentes de financiación de los Organismos de Cuenca, sino que igualmente debería reconocerse a los mismos la posibilidad de tener propias fuentes de financiación a partir de la percepción de unas tasas que también debería regular la Ley.

Dichas tasas serían de distinto tipo y estarían vinculadas a:

- a) La realización de obras hidráulicas, debiendo asumir los beneficiados por las mismas su financiación.
- b) La mejora de las condiciones ecológicas de los ríos y de los ecosistemas en los que se integran, a cuyos efectos quienes realizaran vertidos en los cauces deberían, además de estar autorizados expresamente para ello, pagar una determinada tasa que se concretaría en el mismo documento de autorización de vertido.
- c) A la utilización de otros bienes nacionales, como puedan ser las arenas extraídas del dominio público o la mera ocupación del dominio público.
- d) Igualmente y por las concesiones para el aprovechamiento de las aguas deberían pagarse tasas tal y como hoy recoge el ordenamiento jurídico vigente.

Serían los Organismos de Cuenca quienes percibirían las tasas correspondientes, lo que incrementaría sensiblemente sus posibilidades de actuación y, en todo caso, les permitiría mantener y aún acrecentar el patrimonio hidráulico existente. Los Organismos de Cuenca deberían estar apoderados de jurisdicción coactiva para la percepción de las tasas que no se pagaran en el período voluntario.

Referencia: Antonio Embid Profesor, abogado, experto en temas legales en Recursos Hídricos, Universidad de Zaragoza, España. Cita extraída de un informe de viaje al Ecuador (CEDEGE) *"Gestión del agua en Ecuador. una propuesta de futuro basada en la creación de una organización administrativa sustentada en las cuencas hidrográficas"*. Guayaquil, Ecuador, 25 de agosto de 2007.

Tercer Desafío: Tener apoyo legal y efectivo, pero sobre todo una entidad decidida a poner la ley en práctica, para que, se creen dentro de un marco legal (mejor como parte de una ley nacional de aguas) y segundo que sus acciones sean legales. Por ejemplo, para ello se requiere que elaboren y apliquen planes de ordenamiento de uso del territorio de las cuencas, basados en zonificaciones (de zonas de riesgo de inundación, zonas de recarga de aguas subterráneas, zonas de humedales, etc.) que permitan respetar y mantener las características hidrológicas de las cuencas.

Las organizaciones y sus organismos de cuenca o solo de recursos hídricos deben partir bajo un marco legal, con personería jurídica, con reglamentos y con roles y atribuciones claramente establecidas. Es la única forma que las decisiones que se tomen puedan llevarse a cabo. En este contexto hay que diferenciar los roles y atribuciones del consejo, comité o mesa de la cuenca o recursos hídricos, de los roles y atribuciones del organismo, agencia o grupo técnico de la cuenca. En la mayoría de los casos, el organismo o agencia de la cuenca es parte del sistema nacional de gestión de recursos hídricos encargado de aplicar la ley nacional de aguas. El consejo, comité o mesa debe tener como función ser un apoyo a la toma de decisiones del organismo o agencia, con mayor o menor poder de decisión dentro del marco legal vigente. En América Latina una gran parte de los consejos, comités o mesas solo son de carácter consultivo y sin poder de decisión.

La carencia de atribuciones claras imposibilita una buena gestión. Por ejemplo, la gestión del agua requiere que exista un ordenamiento en las formas de intervención que se hace en una cuenca y sobre el agua a fin de respetar los derechos de todos los usuarios y del ambiente y lograr la GIRH⁷. Todas las propuestas para lograr este ordenamiento, aprobadas en foros internacionales, terminan indicando que “se debe formular un plan” para alcanzar esta meta. Estos planes, se dice, deben ser integrales y considerar el tema ambiental, social y económico. Si estos planes no se hacen dentro de un marco legal y con protocolos establecidos simplemente no se aplican.



Foto Guillermo Chávez Zárate.

Lamentablemente, a la fecha son contados los casos en que la formulación de dichos planes, que deben hacerse en forma participativa y que tengan el apoyo financiero y legal necesario. La tradición de formular planes comunales en zonas urbanas, no se ha extendido a las zonas rurales y/o a las cuencas. Inclusive, los planes para zonas urbanas, rara vez toman en consideración zonas de riesgo, de ocupación de márgenes de río, de drenaje urbano o las zonas de recarga de agua subterránea.

Por otro lado, en casi ninguna cuenca de países de América Latina, existe una cultura para formular y respetar la aplicación de planes de ordenamiento por cuenca, en forma similar a como se respetan en países de Europa, EEUU, Nueva Zelanda y Australia. Los SDAGE⁸ y SAGE⁹ en Francia, así como la Directiva Marco Europea de Agua¹⁰ tienen por ejemplo

⁷Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)

⁸ Plan Maestro para el Fomento y Manejo de los Recursos Hídricos, el “SDAGE”: Fija las orientaciones fundamentales de un manejo equilibrado de los recursos hídricos” Art. 3 de la ley francesa, del 3 de enero de 1992, sobre el agua: hacia un manejo global y concertado de los recursos hídricos. Disponible en: http://www.riob.org/ag98_disc/sdage_e.htm

⁹Según el Art. 3 de la ley francesa, del 3 de enero de 1992, sobre el agua: “Dentro de un grupo de subcuencas correspondientes a una unidad hidrogeográfica o a un sistema acuífero, un Plan Maestro de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos (SAGE), fija los objetivos generales de utilización, valoración y protección cualitativa y cuantitativa de los recursos hídricos, superficiales y subterráneos, y los ecosistemas acuáticos, así como la preservación de humedales” Disponible en: http://www.riob.org/ag98_disc/sdage_e.htm

¹⁰ Directiva 2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Disponible en: http://www.aquacam.com/almacen/documentos/biblio_171020.pdf

protocolos, respaldo legal, tiempos de ejecución, presupuestos y fiscalización para su aplicación. Aún hay un largo camino para llegar a aceptar estos instrumentos en la región, para lo cual es necesario crear confianza en el sistema.

En América Latina, existen infinidad de planes directores disponibles (maestros, estratégicos y otras denominaciones) para muchas cuencas, así como muchos manuales para formularlos. Sin embargo, muy pocos de estos planes se aplican, debido a la carencia de sistemas de gobernabilidad por cuencas, de protocolos y normas legales para hacerlo, de compromisos por parte de los actores y carencia de financiamiento para ejecutarlos. Además, gran parte de estas guías y manuales para la formulación de planes, carecen de valor oficial.

Los planes relacionados con la ejecución de proyectos hidráulicos son los que se han venido elaborando y aplicando prioritariamente en la región. Estos planes, terminaban con una larga lista de proyectos de inversión y eran apoyados en su formulación, por la banca internacional interesada en concretar préstamos. La época de abastecer las demandas de agua por sectores de usuarios (planes de riego, de hidroenergía) con grandes obras hidráulicas, significó una etapa de bonanza para los ingenieros hidráulicos. Fue así, como todos los países de la región, invirtieron en la construcción de grandes obras hidráulicas y se consolidaron las instituciones que fueron muy reconocidas en dirigir estos emprendimientos como el “*Bureau of Reclamation*” en los EEUU de Norte América o la Secretaría de Recursos Hidráulicos en México por citar solo algunos.

Algunas de las iniciativas que se enfocaron por cuencas, pero siempre orientadas hacía la construcción de obras hidráulicos, fue principalmente en la década del 30 en EEUU de Norte América, con la creación de las comisiones de cuenca y la emblemática Tennessee Valley Authority (TVA). Posteriormente, la ejecución de estos grandes proyectos hidráulicos financiados por el estado, siguió en América Latina con la creación de comisiones de cuenca en México, Corporaciones de Cuenca en Ecuador, Colombia, Brasil, Argentina y Perú.



Los avances de los estudios de cuencas realizados por la OEA, desde la década del 60, **aplicando enfoques de desarrollo regional, que consideraba las cuencas como regiones** y así como la posterior incorporación de la temática ambiental en dichos trabajos, fueron los pioneros en la región (ver recuadro *Primeras Comisiones de Cuenca*).

Primeras Comisiones de Cuenca

Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría General "Calidad Ambiental y Desarrollo de Cuencas Hidrográficas: un Modelo para Planificación y Análisis Integrados", Gobierno de Argentina, Programa de Desarrollo Regional de la OEA y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, WASHINGTON, D.C. 1978

Organización de los Estados Americanos (OEA), Departamento de Desarrollo Regional, Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales Organización de los Estados Americanos en colaboración con Servicio de Parques Nacionales de los EE.UU. Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional "Planificación del Desarrollo Regional. Integrado: Directrices y Estudios de Casos Extraídos de la Experiencia de la OEA" Washington, D.C. Enero de 1984

Esta experiencia se ha transmitido en forma mas avanzada a los proyectos financiados por el Global Environmental Facility (GEF) para la gestión por cuencas transfronterizas (PNUMA_OEA). Estos proyectos financiados por el GEF y ejecutados por la OEA se han beneficiado largamente de esta vasta experiencia¹¹.

Los proyectos GEF sobre cuencas transfronterizas conducidos por la OEA y PNUMA asignaron casi el 50% a la ejecución de buenas prácticas con un sentido de gestión ambiental, un 25% a la consolidación Institucional para la gestión de la cuenca y un 25% a la recopilación, actualización y ejecución de estudios y la

elaboración de los programas de inversión en la cuenca, con un enfoque a la integración de acciones y procesos. Se considera que esa distribución es adecuada por que balancea, la asignación de fondos para la formulación de planes, así como para construir la institucionalidad de gestión. Por otro lado, la ejecución inmediata de buenas prácticas, genera motivación entre los actores.

En esa etapa, las partes altas de las cuencas eran consideradas "Black Box" o "Cajas Negras" de suministro de agua y no se pensaba en los posibles servicios ambientales que pudieran prestar. La reducción de la demanda de agua por unidad de uso, no era un tema prioritario y mucho menos se pensaba en la necesidad de una nueva Cultura del Agua, como existe hoy en Europa. Solo con el comienzo de los programas de manejo de cuencas en la década del 60, orientados a la conservación de suelos en zonas de ladera, mitigaba en algo el enfoque puramente hidráulico¹²

Cuarto Desafío: Lograr que exista participación efectiva de la sociedad, de los usuarios de la cuenca y el agua y del estado, sobre todo para alcanzar la equidad en el impacto de las decisiones y diseñar una visión compartida de los que se desea lograr.

Al mismo tiempo se debe lograr: 1) que se respeten los conocimientos científicos (los límites que impone la naturaleza) y 2) que exista una autoridad efectiva de agua que haga cumplir las decisiones y fiscalice, efectivamente el cumplimiento de las mismas dentro del marco de la ley.

La participación de los actores involucrados en la gestión de las cuencas y el agua, y la toma de decisiones consensuadas, son tan importantes como que exista una institucionalidad y autoridad que haga cumplir los acuerdos que se logren. Se debe recordar, que la gestión del agua es gestión de conflictos y por lo tanto, no se puede esperar

¹¹ DELTAMERICA, GEF-PNUMA-OEA- "Preparación y ejecución de mecanismos de difusión de lecciones aprendidas y experiencias, en la gestión integrada de recursos hídricos transfronterizos en América Latina y Caribe – proyecto Deltamérica. Gestión Integrada de Recursos Hídricos Transfronterizos en Latinoamérica: Mejores Prácticas y Lecciones Aprendidas en Proyectos GEF y Estrategia para su Difusión. Resumen Ejecutivo. Lima, Perú. Mayo 2005

¹² El término hidráulico tiene precisamente una connotación asociada a las obras hidráulicas para aprovechar el agua. No fue hasta fines de la década del 70 y aún después que se utilizó el término Recursos Hídricos en el idioma español (Water Resources). Inclusive las organizaciones para la gestión del agua eran, como en México, Secretarías Hidráulicas. Después fue que pasaron a llamarse de aguas o de recursos hídricos.

que todos los actores estén totalmente de acuerdo. Ello implica que la autoridad debe hacer cumplir los acuerdos y que también se dispongan de sistemas de gestión de conflictos, así como de la posibilidad de aplicar medidas compensatorias a los afectados.

Una buena gestión del agua requiere que las decisiones que tomen los actores, sean basados en una buena información y conocimiento. La participación de muchos actores no garantiza que se tomen buenas decisiones. De allí la necesidad de que los equipos técnicos establezcan, sistemas de información al alcance de todos los actores. También es importante reconocer, que no todos los actores participan por igual, algunos están plenamente comprometidos pero también los hay apáticos, indiferentes, críticos o solamente los que defienden sus intereses personales.

La mejor forma de conseguir que la participación, sirva para alcanzar logros compartidos en una cuenca es, partir por diseñar una visión común. Etapa que en muchas ocasiones, deja de lado la formulación de estrategias y planes (un plan es una estrategia escrita), lo que impide definir con claridad cual es la meta agregada que se desea alcanzar con la aplicación del plan. Es por ello que el diseño de una visión consensuada, es por consiguiente esencial en los procesos participativos¹³.

Una visión recibe diferentes definiciones. Por ejemplo:

- *Condiciones idealmente asociadas a una cuenca, es decir lo al cual los recursos en agua y los ecosistema deberían parecer* (Firehock, 2000; Redwood Creek Watershed).
- *Es esencialmente una imagen futura que deberíamos intentar* (Design Group, 2004)
- *Es una herramienta base para concretizar las aspiraciones y esperanzas de los actores locales, para determinar prioridades* (Redwood Creek Watershed)

La visión es una imagen del futuro deseado que los actores que intervienen en una cuenca deben definir y crear con sus esfuerzos y acciones. La gestión integrada requiere un esfuerzo concertado de los actores que participan en un comité de cuenca o de recursos hídricos, con el fin de definir orientaciones, objetivos, acciones y metas deseadas para desarrollar una gestión eficaz.

Los desafíos para lograr una buena gestión de una cuenca y sus recursos hídricos son lograr resolver los conflictos de usos, los desafíos de conservación, de protección y de recuperación en un espíritu de colaboración de todos los interventores en una cuenca. Una visión agrupa a las percepciones y debe facilitar el que los actores adquieran confianza de que se está haciendo algo para que todos tengan mayor seguridad en que la organización de cuenca estará trabajando en ese sentido y así comprometer la participación de todos los miembros de un comité de cuenca y vigilar que se esta yendo en la dirección adecuada.

Reflexiones Finales

Una de las características que ha primado sobre la gestión del agua y las cuencas, que ha orientado las decisiones en varios países de la región, **es la prevalencia de posiciones ideológicas por sobre las decisiones sensatas necesarias para lograr una buena gestión de las cuencas y el agua.** Las leyes de agua se cambian según sean gobiernos neo liberales o gobiernos estatistas, como si con ello los sistemas de gestión inteligente y racional de las cuencas y el agua deben cambiar su dinámica.

Bajo un régimen los poseedores de derechos de agua a perpetuidad y sin pago alguno exigen que se les entregue agua en una cuenca por que un papel así lo indica, aún cuando ya se haya agotado el recurso en una cuenca debido a la sobre entrega de derechos y la sobre explotación de acuíferos. Otros, bajo otro régimen, exigen el agua gratis para todos por que es un derecho humano sin señalar de donde se va obtener el dinero para llevarla a domicilio y sanearla una vez utilizada.

¹³ Ministerio de Medio Ambiente de Québec « *Développement d'une Vision pour un Bassin Versant* o , "Desarrollo de una Visión por Cuencas", Marzo 2005, Québec, Canada (Direction des politiques de l'eau, Bureau de la gestion par bassin versant, Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, Edifice Marie-Guyart, 8e étage (boîte 42), 675, boulevard René-Lévesque Est, Québec (Québec) G1R 5V7, Canadá.)

En ambos casos nadie quiere asumir los gastos comunes de administrar un bien compartido como es el agua ni someterse a las regulaciones necesarias para lograr la equidad y el ordenamiento del uso del territorio de la cuenca donde se cosecha el agua. Se dan bandazos entre la privatización a ultranza y la nacionalización a ultranza, sin detenerse a pensar que en ambos casos lo que importa es disponer de un buen sistema de gestión del agua en el cual se respeten las normas y los conocimientos técnicos y del medio ambiente para lograr las metas económicas, sociales y ambientales.

En forma consensuada sin embargo, todos los discursos políticos, de uno y otro grupo, señalan que la gestión del agua y las cuencas debe alcanzar metas de desarrollo sustentable, apoyar las metas económicas, las sociales y las ambientales. Que las decisiones deben ser participativas, las gestiones integradas, que hay que tener en consideración al género, a los más desposeídos, a los indígenas, al medio ambiente y tener enfoques holísticos (para que no quede nada afuera). Pero los mismos no están dispuestos a respetar los conocimientos y las condiciones mínimas para lograr tantas metas, ni a asumir el costo que implica lograrlo.

Hoy no es un secreto cuales son esas condiciones y desafíos y en este documento solo se señalan las más básicas. En varios países del mundo ya son aplicadas y aceptadas. La Directiva Marco Europea por ejemplo recoge una buena parte de las condiciones para una buena gestión del agua por cuenca. Los ejemplos de Francia, España, Australia, Canadá y Nueva Zelanda así como los avances de Brasil en este sentido y México, fuera de todas las iniciativas en otros países de la región, indican que es factible mejorar los sistemas de gestión de las cuencas y el agua. No hay ya grandes secretos al respecto, por lo menos para avanzar a niveles de gestión muy superiores a los actuales.

La gestión de las cuencas y el agua es un asunto de importancia vital. Hay que devolver esa importancia a las autoridades de agua de los países de la región para que junto con los demás actores que intervienen en cada cuenca de la región logren alcanzar la visión consensuada que cada uno de sus habitantes desea para el futuro de sus hijos y su entorno.

***Axel C. Dourojeanni
Fundación Chile
Noviembre 2009***