

ABRIENDO LAS PUERTAS AL DESARROLLO SOCIAL Y AL CRECIMIENTO ECONÓMICO: DE QUÉ MANERA PUEDE CONTRIBUIR UN ENFOQUE MÁS INTEGRADO ACERCA DEL AGUA¹

Nicole Bernex²

Sin un enfoque integrado, nos podemos ver abocados a una maraña de problemas. Pero si lo aplicamos, estaremos en disposición de generar una cascada de progreso. Hay que recordar, no obstante, que aunque se pueda hacer mucho a nivel internacional —por ejemplo, mediante ayudas y asociaciones estratégicas— las acciones relativas a la gestión hídrica, instalaciones de saneamiento y acuerdos deben llevarse a cabo a nivel nacional y local: una administración pública eficaz, una gobernabilidad inclusiva que implique a las comunidades y un compromiso genuino en pro de la equidad.

KOFI ANNAN, secretario general de la ONU

¿Problemas hídricos tales como inundaciones, sequías o una mayor competencia por los limitados recursos disponibles están entorpeciendo la capacidad de su país para satisfacer los objetivos de desarrollo socioeconómico establecidos? ¿Está luchando su país por ofrecer servicios de saneamiento y de suministro de agua rentables? ¿Fracasan sus estrategias actuales orientadas a reducir la pobreza de las zonas rurales, la inseguridad alimentaria, la mortalidad infantil y el deterioro del medio ambiente? Entonces, la adopción de un enfoque más integrado respecto del desarrollo y de la gestión de los recursos hídricos a través de una estrategia de optimización del agua puede serle de ayuda.

¹ Este informe, concebido para responsables políticos de alto nivel, tiene como finalidad estimular los avances en el campo de objetivos de la WSSD y recalcar la importancia fundamental de los diseñadores de políticas, tanto dentro como fuera del sector hídrico, dentro del proceso de desarrollo estratégico. Ha sido elaborado bajo la dirección de Comité Técnico de la Global Water Partnership (GWP) con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.

² Doctora en Geografía, profesora principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Directora Académica del Centro de Investigación en Geografía Aplicada.

Una estrategia de gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) puede constituir una herramienta útil para abordar retos de desarrollo específicos y optimizar el empleo del agua en la consecución de objetivos sociales, económicos y ambientales. No nos referimos únicamente al agua. Hay otros sectores que también están implicados y, conforme la demanda de agua aumenta a la par que la población, el cambio climático y la contaminación de recursos explotables, los responsables políticos deberían interesarse de forma activa por los planteamientos que rigen las decisiones en el ámbito del agua, así como en el impacto que sus propias decisiones ejercen sobre los recursos hídricos de su país.

A fin de estimular la adopción de un enfoque más estratégico y sostenible respecto de los recursos hídricos, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (WSSD) de 2002 instó a todos los países a elaborar, para finales de 2005, estrategias de GIRH y de aprovechamiento del agua.³

La meta fijada por la WSSD puede ofrecer una oportunidad de oro y servir como catalizador hacia un cambio positivo, o bien quedarse simplemente en papel mojado.

Ello depende de los siguientes factores:

- 1) que el proceso implique o no a las más altas instancias políticas y goce del apoyo y la participación de dentro y fuera del sector relacionado con el agua;
- 2) que ponga los cimientos de un proceso continuado para una toma de decisiones más coordinada entre diversos sectores y niveles;
- 3) que implique a distintos actores en momentos clave; y
- 4) que garantice un plan de aplicación realista, en el que se incluya una clara definición de los diferentes roles y responsabilidades, una adecuada estrategia financiera, posibilidades de capacitación y sistemas para supervisar los avances y realizar ajustes en respuesta a las condiciones cambiantes.

LAS RAZONES PARA UN ENFOQUE MÁS INTEGRADO

La adopción de un enfoque integrado en el desarrollo y gestión de los recursos hídricos puede aproximarnos a objetivos tales como la reducción de los niveles de pobreza, el afianzamiento del suministro alimentario, el impulso económico y la protección de los ecosistemas. También puede ayudarnos a afrontar más eficazmente los retos específicos relacionados con el agua, como por ejemplo el control de las inundaciones, la mitigación de los efectos de la sequía, la eliminación de las enfermedades transmitidas por el agua, la administración de cuencas fluviales transfronterizas y la respuesta a la demanda incrementada de agua. ¿Cómo puede hacer esto la GIRH? Básicamente, considerando el agua dentro de un contexto hidrológico y de desarrollo sostenible más amplio de lo que por lo general permiten los tradicionales enfoques sectoriales.

³ El enunciado específico de la meta fijada por la WSSD es “planes para la gestión integrada de recursos hídricos y aprovechamiento del agua”. Hemos optado por emplear el término *estrategia* en lugar de *plan* para hacer hincapié en la naturaleza dinámica y orientada hacia el cambio de este proceso.

Cuadro 1. ¿En que consiste un enfoque de GIRH?

El enfoque de GIRH fomenta el desarrollo y la gestión coordinados de los recursos de agua, tierra y otros asociados con el objetivo de optimizar de un modo equitativo los beneficios socioeconómicos resultantes sin menoscabo de la sostenibilidad de los ecosistemas vitales.

Ello implica una mayor coordinación en el desarrollo y gestión de

- tierras y agua,
- aguas superficiales y subterráneas,
- cuenca fluvial y entornos costeros y marinos adyacentes, e
- intereses río arriba y río abajo.

Ahora bien, como indica la anterior definición, la GIRH no consiste únicamente en la gestión de recursos físicos, sino que incluye también la reforma de los sistemas humanos para que las personas —mujeres tanto como hombres— puedan obtener beneficios sostenibles y equitativos de esos recursos.

En la definición de políticas y planificación, la adopción de un enfoque de GIRH requiere que

- el desarrollo y gestión de recursos hídricos tengan en consideración los múltiples usos del agua y las diversas necesidades humanas al respecto;
- las partes interesadas puedan implicarse en la planificación y gestión del agua, y que garanticen en especial la participación de mujeres y colectivos de pocos recursos;
- las políticas y prioridades consideren la repercusión sobre los recursos hídricos, incluyendo la relación mutua existente entre las políticas macroeconómicas y el desarrollo, gestión y empleo del agua;
- las decisiones relacionadas con el agua adoptadas a nivel local o de cuenca hidrográfica estén alineadas con la consecución de objetivos nacionales más amplios, o que por lo menos no las contrapongan; y que
- la planificación y las estrategias alrededor de los recursos hídricos se integren en objetivos sociales, económicos y ambientales más amplios.

BUSCAR UN EQUILIBRIO

El análisis de un problema o recurso concreto dentro de un marco estrechamente delimitado facilita enormemente el proceso de toma de decisiones, pero en algunos casos a costa de su eficacia, rendimiento, equidad social y puro sentido común. El hecho es que el agua constituye un recurso integrado, queramos o no reconocerlo en nuestras estructuras de gobierno. Las políticas hidrológicas ejercen un impacto sobre el desarrollo y, al mismo tiempo, las políticas macroeconómicas influyen en la sostenibilidad del uso del agua. Las decisiones sobre el uso de

tierras tomadas río arriba repercuten en la disponibilidad del agua río abajo y las resoluciones en la gestión del agua influyen en el deterioro del suelo. La lista puede hacerse mucho más larga. Teniendo en cuenta los numerosos y complejos vínculos entre las actividades que afectan y se ven afectadas por cómo se desarrollan y gestionan los recursos hídricos, parece pertinente adoptar un enfoque más coherente e integrado.

La clave consiste en hallar el equilibrio entre un enfoque totalmente integrado que amenace con quedarse estancado debido a su complejidad, y una estrategia en la que cada sector busque ciegamente el fomento de sus intereses muy específicos, sin consideración por los impactos y oportunidades más amplias. En la práctica, conseguir ese equilibrio conlleva que los responsables políticos otorguen a los aspectos hídricos un lugar adecuado entre las prioridades nacionales. Se necesita una mayor *conciencia sobre el agua* al momento de definir políticas económicas y políticas para los sectores relacionados con ella, así como el establecimiento de canales de comunicación más eficaces y una toma de decisiones compartida entre agencias gubernamentales, organizaciones, grupos de intereses y comunidades.

HACER FRENTE AL *VACÍO DEL AGUA* PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

El agua es un factor clave en la generación de medios de vida en los entornos rurales, el cultivo de alimentos, la producción de energía, el impulso a la industria y al sector servicios, y para asegurar la integridad de los ecosistemas y de los bienes y servicios que estos proporcionan. Los países deben ser capaces de garantizar el suministro fiable y de fácil acceso de agua no contaminada en orden a mejorar las condiciones sanitarias y de salud, reducir la mortalidad infantil y promover socialmente a la mujer. Actualmente, existe un considerable vacío entre dichas necesidades de agua y la capacidad de la mayoría de los países para satisfacerlas. Los 1.100 millones de personas que carecen de suministro de agua potable y los 2.600 millones que no disponen de instalaciones sanitarias adecuadas estarían, sin duda, de acuerdo con esta afirmación.

Para resolver este *vacío del agua*, los países deben invertir en la mejora de la gestión de los recursos hídricos ya existentes y en la construcción de nuevas infraestructuras de agua: cañerías, pozos, alcantarillado, sistemas de irrigación, plantas de tratamiento, plantas hidroeléctricas e instalaciones de almacenamiento. En la mayor parte de los países, ello significa superar un considerable *vacío de financiación*. Las opciones de dichos países consisten en hallar más capital o buscar formas de optimizar el uso del dinero disponible. Lo más probable es que se aplique una combinación de ambas opciones. El enfoque de GIRH puede ser útil con ambas; puede contribuir a rendir un mayor beneficio —social y económico— de las inversiones actuales y futuras y ayudar a los países a atraer la financiación de la que precisan para la mejora de gestión e infraestructuras.

Cuadro 2. ¿De qué manera puede ayudar un enfoque de GIRH a la optimización del uso de los escasos recursos naturales y financieros?

- Contribuye a garantizar la coordinación de las inversiones entre distintos sectores, lo cual produce mejores resultados de lo que hubiera sido posible con un enfoque sectorial único.
- Realza las oportunidades que con frecuencia quedan oscurecidas por los planteamientos sectoriales. Por ejemplo, el examen conjunto de las necesidades del hogar en cuanto a agua corriente e instalaciones sanitarias y la seguridad del suministro alimentario puede dar lugar a maneras más eficaces de proporcionar agua para uso doméstico, industrias rurales, cultivos, ganado, acuicultura, en sistemas de uso único, a menudo por un costo adicional muy reducido.
- Ayuda a evitar inversiones equivocadas y costosos errores. La toma de decisiones basada exclusivamente en una visión sectorial de corto plazo puede resultar en errores muy caros, en forma de beneficios no sostenibles, consecuencias inesperadas y oportunidades perdidas.
- Contribuye a disminuir las repercusiones negativas del desarrollo socioeconómico asociado a un desarrollo no sostenible y el elevado costo que implica la reparación del consiguiente perjuicio ambiental. Por ejemplo, se calcula que el costo anual de las labores de saneamiento de terrenos y aguas deterioradas asciende, en Asia, a unos 35 mil millones de US\$. En Estados Unidos, se ha asignado un presupuesto de 10 mil millones de US\$ solo para la restauración de los humedales del área de Everglades.
- Promueve una distribución más estratégica del agua con una política de asignación dentro de un amplio contexto de objetivos sociales, económicos y medioambientales, en lugar de dejar que dicha concesión venga determinada por los intereses de sectores específicos.

SOLUCIONANDO PROBLEMAS

Muchos países sufren problemas relacionados con los recursos hídricos que se antojan insolubles con los tradicionales enfoques unisectoriales. Algunos ejemplos: sequía, inundaciones, agotamiento de aguas subterráneas, enfermedades de transmisión por agua, deterioro de suelos y aguas, daño progresivo de los ecosistemas, pobreza crónica en áreas rurales y escalada de conflictos por los recursos de hídricos. ¿Por qué resultan tan difíciles de resolver estos problemas? Porque su solución con frecuencia se encuentra más allá del área de competencia de las instancias públicas a cargo y requiere la colaboración de numerosos sectores. El enfoque de GIRH ofrece la oportunidad de abordar estos problemas de una manera más eficaz, con lo cual se identifican causas primarias y soluciones más allá de cualquier recinto sectorial. También puede ayudar a evitar el fenómeno tan frecuente de que la resolución de un problema dentro de un sector cause dificultades en otro.

Cuadro 3. Las trece áreas clave de cambio del GIRH

El entorno de capacitación

- Políticas: definición de objetivos para el aprovechamiento, protección y conservación del agua
- Marco legislativo: normas a seguir para la consecución de las políticas y objetivos
- Financiación y estructuras de incentivos: asignación de recursos financieros destinados a satisfacer las necesidades de agua

Responsabilidades institucionales

- Creación de un marco organizativo: formas y funciones
- Capacitación institucional: desarrollo de recursos humanos

Instrumentos de gestión

- Evaluación de recursos hídricos: comprensión de los recursos y necesidades
- Planificación de GIRH: combinación de opciones de desarrollo, aprovechamiento de recursos e interacción humana
- Gestión de demanda: empleo más eficaz del agua
- Instrumentos de cambio social: fomento de una sociedad civil con una mayor conciencia respecto al agua
- Resolución de conflictos: gestión de litigios, distribución equitativa de los recursos hídricos
- Instrumentos de regulación: asignación y limitación del uso del agua
- Instrumentos económicos: utilización del valor y los precios para una máxima eficacia y equidad
- Gestión e intercambio de información: ampliación de conocimientos para una mejor gestión del agua

La mayoría de los países que han llevado a cabo una evaluación honesta de la situación actual de sus recursos hídricos y han optado por orientarse hacia un enfoque más integrado ha llegado a la conclusión de que los planteamientos meramente sectoriales resultaban fallidos en un conjunto de ámbitos fundamentales. En Malasia, la aproximación a un enfoque más integrado fue inspirada por la urgente necesidad de controlar las inundaciones y la contaminación, de proteger sus valiosos ecosistemas y de distribuir el agua de un modo más efectivo al objeto de impulsar el crecimiento económico. En Yemen, esta iniciativa se encuadró en una serie de reformas económicas, financieras y administrativas diseñadas para sacar al país del borde del colapso. En Costa Rica, el alto costo de las inundaciones, los conflictos permanentes entre los usuarios de aguas y el deterioro de los sistemas forestales y costeros que amenazaban al sector turístico del país urgieron a la búsqueda de nuevas soluciones y a la adopción de un enfoque de GIRH.

Estos países y otros han reconocido que para enfrentarse eficazmente a dichos retos de desarrollo precisan hacer las cosas de forma diferente mediante la adopción de un enfoque más integrado.

UNA ESTRATEGIA PARA PROVOCAR Y GUIAR EL CAMBIO

El proceso de creación de una GIRH y una estrategia de eficiencia hídrica ofrece una oportunidad a los países para implementar un enfoque coherente destinado a la mejora del modo en que desarrollan, gestionan y aprovechan los recursos hídricos con el fin de promover las metas de desarrollo sostenible y satisfacer los desafíos de desarrollo.

Algunos países quizá prefieran comenzar considerando las distintas formas en que el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos pueden contribuir a promover u obstaculizar sus objetivos de progreso. Otros tal vez opten por un enfoque más dirigido y se centren en problemas específicos relacionados con el agua que supongan un impedimento para el desarrollo.

Otros países, por su parte, decidirán establecer estrategias nuevas partiendo desde cero. Algunos posiblemente procedan a la ampliación de planes de GIRH o de eficiencia hídrica ya existentes, o bien a la incorporación de aspectos hídricos en sus actuales estrategias nacionales de desarrollo.

Independientemente del enfoque inicial, las estrategias deben ir más allá de las actuaciones necesarias para solventar los problemas actuales o la consecución de objetivos inmediatos, orientándose a la institucionalización de cambios que promuevan una toma de decisiones más estratégica y coordinada de modo permanente (cuadro 3).

Para lograr esto, las estrategias necesitan incorporar cambios que creen condiciones favorables para la GIRH en las funciones de las instituciones y en los instrumentos de gestión (cuadro 3). La elaboración de una estrategia consiste básicamente en catalizar un cambio en la forma de administrar el agua, es decir, en el abanico de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos establecidos para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y el suministro de servicios en los diferentes niveles de la sociedad.

Aunque la adopción de un enfoque más sostenible e integrado hacia la gestión y desarrollo del agua exige cambios en muchas áreas y en diferentes niveles, ello no significa que reformas iniciales de envergadura sean esenciales. Los primeros pasos de fácil aplicación pueden servir de catalizadores del proceso. Un conjunto de reformas bien planificadas —el tipo de cambios plasmado en una estrategia— rendirá resultados más sostenibles que un intento de revisión completa del sistema en su integridad o de un enfoque de modificación ad hoc.

Tabla 1. Propuesta de configuración de funciones y responsabilidades en la formulación de una estrategia

Gobierno Regional	<ul style="list-style-type: none"> – Papel rector, “propietario” del proceso – Movilización de la financiación – Establecimiento de un entorno de política macroeconómica
Comité de Dirección (grupo con una amplia representación)	<ul style="list-style-type: none"> – Guía del proceso – Movilización del apoyo entre los sectores y grupos de intereses – Garantizar la calidad del resultado – Supervisión de los avances en la aplicación
Equipo de Gestión (grupo de profesionales cualificados)	<ul style="list-style-type: none"> – Gestión de los procesos cotidianos de desarrollo de estrategia, aplicación y capacitación
Institución facilitadora en los casos aplicables (por ejemplo, ONG nacionales, asociaciones regionales o internacionales en el ámbito del agua [GWP] o equipos locales de la ONU)	<ul style="list-style-type: none"> – Ofrecer una plataforma neutral para el diálogo – Respaldar el proceso de desarrollo estratégico mediante asesoramiento e información – Fomentar la capacitación y formación

MÁS QUE UN PLAN DE AGUAS

La elaboración de una estrategia eficaz de GIRH requiere de un proceso algo diferente del empleado en la creación de un plan específico de recursos hídricos. Algunas de las diferencias básicas son las siguientes:

- *Involucramiento de múltiple sectores.* Mientras que un plan de aguas es normalmente diseñado y aplicado por un organismo competente, la estrategia de GIRH precisa de los conocimientos y la participación de todos los sectores que influyen y se ven influidos por el desarrollo y la gestión de aguas, como por ejemplo salud, energía, finanzas, turismo, industria, agricultura y medio ambiente.
- *Un enfoque más amplio.* Mientras que los planes de aguas tienden a gestionarse en primera instancia a partir de aspectos relacionados solamente con el agua, una estrategia de GIRH considera los recursos hídricos en relación con otros factores necesarios para lograr objetivos de desarrollo más ambiciosos o para hacer frente a los retos referentes al agua.

- *Dinámico antes que estático.* A diferencia de los planes de aguas, que establecen una secuencia definitiva de acciones y decisiones, la estrategia de GIRH tiene como fin la elaboración de un marco para desarrollar un progreso continuado y adaptativo de acción estratégica y coordinada.
- *Participación de las distintas partes.* Por tratarse de un cambio —y, por consiguiente, de una aceptación del proceso— a múltiples niveles, el desarrollo de la estrategia precisa de una participación más amplia y extensa de las partes interesadas que en un proceso de planificación tradicional.

Cuadro 4. Recomendaciones básicas para responsabilidades políticas en el desarrollo y aplicación de una estrategias de GIRH y de eficiencia hídrica a nivel nacional

- Tome como punto de partida los objetivos nacionales de desarrollo o los retos relacionados con los recursos hídricos.
- Garantice el compromiso de las instancias de máximo nivel, pero asegúrese de contar al mismo tiempo con un amplio apoyo que llegue hasta las bases.
- Implique desde el comienzo a funcionarios de alto nivel en los sectores relacionados con el agua y asigne la tarea de desarrollo de la estrategia a un grupo multisectorial.
- Vele por que las partes interesadas sean implicadas de forma consecuente en el proceso, prestando especial atención a las mujeres y colectivos de menos recursos.
- Considere la estrategia como una oportunidad para establecer procesos de toma de decisiones más integrados y no como una lista de control de acciones puntuales.
- Establezca un plan de aplicación realista que contenga la clara definición de funciones y responsabilidades, una estrategia financiera apropiada, posibilidades de capacitación y sistemas para la supervisión de los avances y la introducción de ajustes según se requiera.
- Vincule y amplíe otros planes y estrategias de ámbito nacional, incluyendo documentos estratégicos para la reducción de la pobreza en el país (PRSP), estrategias nacionales para la satisfacción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y estrategias derivadas del cumplimiento de convenciones en el área medioambiental, tales como los Planes de Acción y Estrategias Nacionales para la Biodiversidad y los Planes Nacionales para Combatir la Desertificación.

Las partes esenciales que han de implicarse en la formulación de una estrategia pueden incluir a ministerios del gobierno e instituciones relacionadas, encargadas de ámbitos como el suministro doméstico de agua y alcantarillado, irrigación, agricultura, energía, salud, industria, finanzas, transporte, pesca, medio ambiente

y turismo, así como a agencias, organismos y servicios públicos relacionados con el agua. Se deberá, igualmente, incorporar a otras partes interesadas en fases clave del proceso, como las comunidades, la sociedad civil y organizaciones del sector privado.

Pero ¿cómo hay que proceder para el desarrollo de una estrategia de GIRH? Esto no implica abandonar todo y empezar de cero. Con frecuencia se traduce en la adaptación y ampliación de instituciones y procedimientos de planificación ya existentes para la obtención de un enfoque más integrado. A fin de ayudarle a dar los primeros pasos prácticos, el Comité Técnico de GWP ha publicado un libro titulado *Catalyzing Change: A Handbook for Developing Integrated Water Resources Management (IWRM) and Water Efficiency Strategies on Developing*. Podrá encontrado y descargado en el sitio web del GWP: <www.gwpforum.org>. Si desea una copia impresa, solicítelo en la siguiente dirección: gwp@gwpforum.org.