

### Tema 4: Desafíos institucionales

#### Antecedentes:

Los retos para los organismos de cuenca están creciendo en medio del llamado a fortalecer y mejorar estas instituciones vitales. Los marcos institucionales establecidos para la cooperación en el desarrollo sostenible y equitativo, utilización, administración y conservación de agua y recursos conexos de cuenca, los organismos de cuenca son órganos cruciales en el desarrollo y salvaguarda de los recursos de agua dulce del mundo para el beneficio de todos. Las cuencas transfronterizas están cada vez más bajo presión, destruidas por la sobreexplotación, la contaminación y otras actividades humanas. Las aguas transfronterizas están sujetas a las demandas en competencia de diversos sectores no sólo a nivel nacional, sino también a nivel internacional. Las prioridades nacionales pueden conducir a los países de la cuenca a maximizar el uso de los recursos hídricos compartidos sin tomar en consideración las necesidades de los países vecinos. Además, las disparidades entre los Estados ribereños, así como los distintos niveles de desarrollo económico, la capacidad de infraestructura o la orientación política, pueden exacerbar la ya formidable tarea de comprender y gestionar sistemas naturales complejos.

Todo esto tiene una importancia adicional en el contexto del cambio climático. La gestión de los recursos hídricos, en todos los niveles, será cada vez más refutada y menos confiable en vista de los efectos previstos del cambio climático. La realidad del cambio climático obliga al mundo a prestar aún más atención a la escasez de agua teniendo en cuenta la variabilidad prevista y probabilidad de que ocurran los eventos meteorológicos más extremos que en los próximos años y décadas. Los registros observacionales y las proyecciones del clima proporcionan abundante evidencia de que los recursos de agua dulce son vulnerables y se ven cada vez más afectados por el cambio climático, con amplias

consecuencias para las sociedades humanas y los ecosistemas.

El fortalecimiento de la cooperación interestatal y el establecimiento de un marco institucional para la gestión conjunta de recursos hídricos compartidos se combinan en un doble propósito de protección del medioambiente y la gestión pacífica y asignación de los recursos de agua dulce. La racionalización de la explotación de los recursos y garantizar beneficios equitativos para los Estados ribereños son cruciales para la prevención de conflictos y el uso sostenible de las aguas compartidas. El principal desafío es realinear la disponibilidad de agua con la demanda, a niveles que mantienen la integridad de los ecosistemas, la biodiversidad y la sostenibilidad ambiental.

Sólo las instituciones bien establecidas, con un buen funcionamiento tienen mayor probabilidad de entregar los resultados previstos y mejorar el gobierno de los recursos de agua dulce transfronterizos generales. Esencialmente, la capacidad institucional debe ser suficientemente sólida para poder responder con eficacia a cambios climáticos, demográficos, económicos, políticos y ambientales en los Estados de la cuenca.

#### Temas importantes:

##### El gobierno del enverdecimiento de las aguas

Hay un creciente reconocimiento de la incongruencia entre la naturaleza transfronteriza de muchos recursos de agua dulce y los enfoques nacionales tradicionales para administrar estos recursos. Los instrumentos jurídicos apropiados y adecuados, las instituciones y herramientas de administración de la cuenca ribereña, los niveles subregionales y regionales son críticos para el uso eficiente, equitativo y sostenible de estos recursos compartidos, especialmente en vista del cambio climático<sup>1</sup>.

Aunque existen estructuras de gobernanza nacional en muchos casos, los mecanismos transfronterizos correspondientes aún son en muchos casos inexistentes o no gozan de la sólida base institucional que necesitan para implementar y promover una gestión integrada de los recursos hídricos a lo largo de la cuenca y a través de fronteras. Es importante notar que 158 de las 263 cuencas ribereñas internacionales del mundo carecen de cualquier tipo de marco de cooperación. Es un reto compartir estrategias a nivel transfronterizo y acordar normas comunes y equitativas para el uso de recursos de agua dulce (incluidos y en particular con respecto a recursos de aguas subterráneas).

Los principios fundamentales de la *hidrosolidaridad*, equidad y transparencia pueden promover el desarrollo de confianza hacia la cooperación sostenible entre los países en las cuencas transfronterizas y las sólidas instituciones de administración de recursos de agua dulce. Estos principios también desempeñan un papel crucial en el mantenimiento del compromiso político y financiero por gobiernos ribereños hacia las instituciones de cuenca que han creado.

### **Permitir la aplicación:**

Los organismos de cuenca son pilares fundamentales de la arquitectura de la gobernanza ambiental. Sin embargo, muchas organizaciones de cuenca siguen careciendo de reconocimiento nacional e internacional y el conjunto de herramientas necesarias para promover el gobierno transfronterizo sostenible de agua dulce. En la mayoría de los casos las estructuras de gobernanza existentes están dirigidas principalmente a proporcionar política, marcos jurídicos e institucionales para satisfacer la demanda humana del agua. A menudo estos marcos abordan, insuficientemente, la protección y el uso sostenible de los recursos de agua dulce reales y sus servicios de ecosistemas relacionados.

Una fundación jurídica y política sólida, que representa plenamente diferentes necesidades y demandas de agua, incluidas las consideraciones ambientales y las vincula a normas y directrices aplicables, así como instituciones fuertes son la base para la aplicación efectiva de un régimen.

Las organizaciones de cuenca van desde instituciones con un mandato ejecutivo fuerte, los responsables de la gestión directa de la

### **Cuadro 1: Comisión Internacional para la protección del Rin**

La Comisión Internacional para la protección del Rin (ICPR, por sus siglas en inglés) es un ejemplo de una institución con poder para influir directamente en la acción del Estado a través de la toma de decisiones vinculantes y la coordinación de la aplicación de dichas decisiones.

La ICPR está conformada por Suiza, Francia, Alemania, Luxemburgo, Holanda y la Comisión Europea. Cada delegación tiene un voto y las decisiones se toman por unanimidad. Las partes están obligadas a informar a la ICPR sobre las medidas que hayan adoptado para aplicar las decisiones y los resultados de estas medidas. Si una parte no puede implementar una decisión, debe informar de ello a la Comisión, quien en consulta con las partes, podrá decidir sobre las medidas para asistir a la aplicación.

El ICPR también está involucrado en la aplicación de la Legislación sobre Aguas de la Unión Europea. El Comité de Coordinación del Rin se creó en el marco de la ICPR para coordinar la aplicación de la Directiva Marco del Agua de la Unión Europea. El Comité de Coordinación incluye Bélgica, Austria y Liechtenstein, además de los países ICPR.

*Fuente: CEPE, Comisiones de la Cuenca del Río y otras Instituciones de Cooperación Transfronterizas de Agua (2009).*

operación de cuenca y el posible desarrollo de la infraestructura (Cuadro 1), hasta el asesoramiento o la coordinación de las comisiones con un mandato más limitado. Independientemente del tipo de organización, es posible que desempeñe un papel activo en la protección del medio ambiente, sea a través del asesoramiento a los Estados miembros sobre la aplicación de acciones o las políticas en sí.

Las contribuciones a los procesos intergubernamentales, la participación pública, la participación de grupos de la sociedad civil y la divulgación para el sector privado pueden coadyuvar los esfuerzos por implementar un buen gobierno de la cuenca y ampliar la red de actores estratégicos que a su vez pueden dar lugar a discursos más dinámicos a nivel de cuenca, mayor conciencia de las políticas adoptadas y un mayor reconocimiento de los resultados obtenidos.

### **Financiar instituciones de cuenca:**

La financiación sostenible sigue siendo un desafío para las organizaciones de cuenca en todo el mundo. Una situación agravada por la creciente demanda colocada en estas instituciones para acomodar las incertidumbres ambientales como se describió anteriormente. Algunos gobiernos tienen experiencias con pagos por servicios ambientales o regímenes de comercio de derechos de agua. (Cuadro 2) Cuando existen y si existen, la aplicación de estos modelos para financiar las instituciones de las cuencas transfronterizas, aún es muy limitado.

Además de mecanismos basados en el mercado, las oportunidades de financiación mejoradas diseñados únicamente para apoyar a las organizaciones de cuenca a abordar (y aliviar) algunos de los desafíos específicos relacionados con el medioambiente a menudo no son atendidos en los acuerdos primarios, podrían proporcionar mayor capacidad institucional.

### **Crear y mantener capacidad:**

La creación y el mantenimiento de la capacidad de los organismos de cuenca para aplicar efectivamente los principales acuerdos y planes de cuenca sigue siendo un desafío considerable en todos los niveles de gestión de las cuencas. Además, la necesidad de creación de capacidad está aumentando en vista de las agendas cada vez más cambiantes confiadas a los organismos de cuenca. La asistencia continua y aumentada en la formulación de políticas y la aplicación de los acuerdos podría acelerar el camino hacia un futuro sostenible de los recursos de agua dulce del mundo y permitir a las organizaciones de cuenca desempeñar su papel como jugadores vitales en el ámbito de la gobernanza ambiental a nivel internacional.

Foros como éste pueden desempeñar un papel catalizador en el desarrollo y prueba de instrumentos de gestión ambiental y promover un marco para el fomento del desarrollo de la capacidad en colaboración con asociados gubernamentales y no gubernamentales, entidades de las Naciones Unidas y grupos principales, teniendo en cuenta los acuerdos internacionales y las necesidades y prioridades de toda la cuenca.

### **Vincular la acción a la realidad:**

En un entorno tan dinámico, muchas instituciones siguen luchando por fundamentar sus acciones y objetivos en información científica sólida; la información que puede determinar el éxito o el fracaso del desarrollo sostenible de una cuenca en particular. Por lo tanto, es vital que los organismos de cuenca y los actores estratégicos nacionales tengan acceso directo a una base confiable de ciencia/conocimiento para el desarrollo, ejecución y evaluación de las medidas de gestión que tenga plenamente en cuenta las necesidades ambientales y sociales.

#### **Cuadro 2: Pagos por servicios de ecosistemas**

En la ciudad de Nueva York, los usuarios del agua pagan los costos del programa de gestión de cuencas hidrográficas que garantiza la calidad de su suministro de agua, a través de un impuesto incluido en sus facturas de agua. El programa surgió en la década de 1990, en respuesta a las nuevas normas para el agua potable promulgados por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos. En lugar de construir un sistema de filtración artificial costoso, Nueva York invirtió en la protección de la calidad del agua a través de la protección del ecosistema. El programa incluye las subvenciones y la transferencia de propiedad a los agricultores y propietarios de bosques a cambio de acuerdos para mejorar sus prácticas para reducir la contaminación, la compra de servidumbres de conservación de los dueños privados y el desarrollo de mercados para productos y la certificación de productos de madera.

Costa Rica también ha implementado un sistema de pago por servicios de los ecosistemas de agua dulce, en la forma de una estructura de tarifas de agua que pone de relieve la importancia económica, social y ambiental del agua. Las ganancias se dividen entre los proyectos nacionales de gestión y conservación de agua y la restauración de los ecosistemas de la cuenca, incluyendo el pago a propietarios privados por actividades de conservación y la compra de tierras privadas para la protección de las zonas de recarga de las aguas subterráneas y las fuentes de agua de importancia local.

*Fuentes: [www.nysefc.org](http://www.nysefc.org); PNUMA, La ley del enverdecimiento de las aguas (2011).*

Esto incluye los sistemas de vigilancia eficientes equipados para recopilar datos en tiempo real sobre el medioambiente y otros cambios que afectan los recursos para permitir la toma de decisiones efectivas y la evaluación de las acciones, las políticas y planes de desarrollo anteriores, incluidos los datos sobre la aplicación.

## Posibles respuestas:<sup>2</sup>

### **Los organismos de Cuenca como constituyentes claves del gobierno ambiental:**

Los organismos de cuenca son componentes claves del sistema de gobierno ambiental a nivel internacional y deben ser reconocidos como tal. Esto incluye incrementar la visibilidad y participación en los procesos multilaterales (tales como los relacionados con el cambio climático o la conservación de la biodiversidad) o incluso los procesos con un programa más amplio, como el proceso de Río + 20. Los organismos de cuenca deben hacer que su voz sea escuchada porque están en una posición única para coordinar el trabajo de los países ribereños, asociados de desarrollo internacional, empresas privadas y otras partes interesadas a nivel de cuenca para fortalecer la acción coherente para el logro de los objetivos medioambientales compartidos (por ejemplo, tratados ambientales multilaterales y los ODM) y para promover el uso sostenible del agua dulce del mundo.

### **Instituciones de coordinación:**

Las funciones en conflicto, la superposición de las mismas y las responsabilidades a nivel de cuenca pueden obstruir y complicar la gestión de los recursos de la cuenca. Por lo tanto, es importante armonizar y racionalizar las instituciones y sus objetivos a nivel de la cuenca. Debería definirse claramente las áreas de responsabilidad y se deben crear incentivos para una coordinación eficaz. Los organismos de cuenca deben tener directrices operacionales claras y explícitas, con roles institucionales, derechos y responsabilidades trazados para permitir que las diversas entidades que conforman la arquitectura institucional de una determinada cuenca puedan contribuir eficazmente a su desarrollo sostenible.

### **Armonización de los estándares de evaluación de impacto ambiental:**

La mayoría de los Estados cuentan con mecanismos de EIA, pero estos difieren en alcance, planteamiento y ejecución. Una organización de cuenca puede contribuir a armonizar los enfoques nacionales hacia el EIA dentro de la cuenca, permitiendo medidas migratorias para la evolución prevista a identificarse a escala de toda la cuenca. La Comisión del Río Mekong ha iniciado ese proceso en esa cuenca y ahora está en las etapas avanzadas de llegar a un acuerdo sobre un marco común de EIA para los Estados miembros.

### **Financiamiento:**

Un fondo de medio ambiente para los Organismos de Cuenca en cooperación con entidades de la ONU, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y otros asociados internacionales podría permitir a los organismos de cuenca acceder a los recursos necesarios para la reforma, creación de capacidad y acceso a los enfoques y técnicas innovadoras para abordar específicamente los desafíos relacionados con el medioambiente. El organismo de cuenca debe estar en condiciones de defender las inversiones en la protección de los ecosistemas, demostrando los beneficios directos a una gama de actores estratégicos.

### **Participación del sector privado y civil:**

Las reformas institucionales y de política a nivel de cuenca pueden crear condiciones propicias para abrir el camino para la participación de las organizaciones comunitarias y las inversiones del sector privado. Las comunidades locales pueden desempeñar un papel clave en la identificación de problemas ambientales emergentes, especialmente aquellos derivados de fuentes difusas y aquellos de carácter acumulativo, donde las personas que dependen del curso de agua notan los cambios en el tiempo.

### **Recolección de datos y análisis:**

La transformación de los datos recopilados en productos de información utilizable y la recopilación de datos hidrológicos y

meteorológicos de coordinación y colación a nivel de cuenca puede facilitar el acceso y difusión de la información. Los datos hidrometeorológicos son un requisito crítico para las grandes inversiones en el sector del agua y son vitales para las estrategias de respuesta a emergencias. Los protocolos y directrices sobre la recopilación e intercambio de datos pueden ayudar a estimular y armonizar esas investigaciones a lo largo de la cuenca. Por ejemplo, en la cuenca del río Okavango, OKACOM facilitó el desarrollo de un protocolo sobre el intercambio de datos hidrológicos entre los tres Estados de la cuenca, entrando en detalles sobre el tipo de datos cubierto, parámetros para probar la calidad del agua, las metodologías y mecanismos de intercambio precisos.

### **Desarrollo sobre los conocimientos especializados:**

En tanto hay expertos de agua altamente experimentados y competentes en todas las autoridades de cuenca y las agencias nacionales, sus conocimientos y habilidades individuales a menudo no se institucionalizan. Una estrategia común para la gestión de los recursos hídricos compartidos podría incluir un marco para el desarrollo de esos conocimientos especializados a través del intercambio de conocimientos y el desarrollo continuo y aumentado de la capacidad. La asistencia técnica y los programas de capacitación apoyados por socios de desarrollo pueden desempeñar un papel importante.

---

<sup>1</sup> La integración de las consideraciones ambientales en el gobierno del agua es un componente esencial de una economía sostenible y con capacidad de recuperación. PNUMA, Informe sobre la economía verde (2011).

<sup>2</sup> Esta lista no es exhaustiva. Simplemente intenta guiar los debates y apuntan hacia posibles vías de acción que, si se aplican, podrían ayudar y beneficiar a los organismos de cuenca en su trabajo alrededor del mundo y fortalecer el gobierno de agua dulce en general.