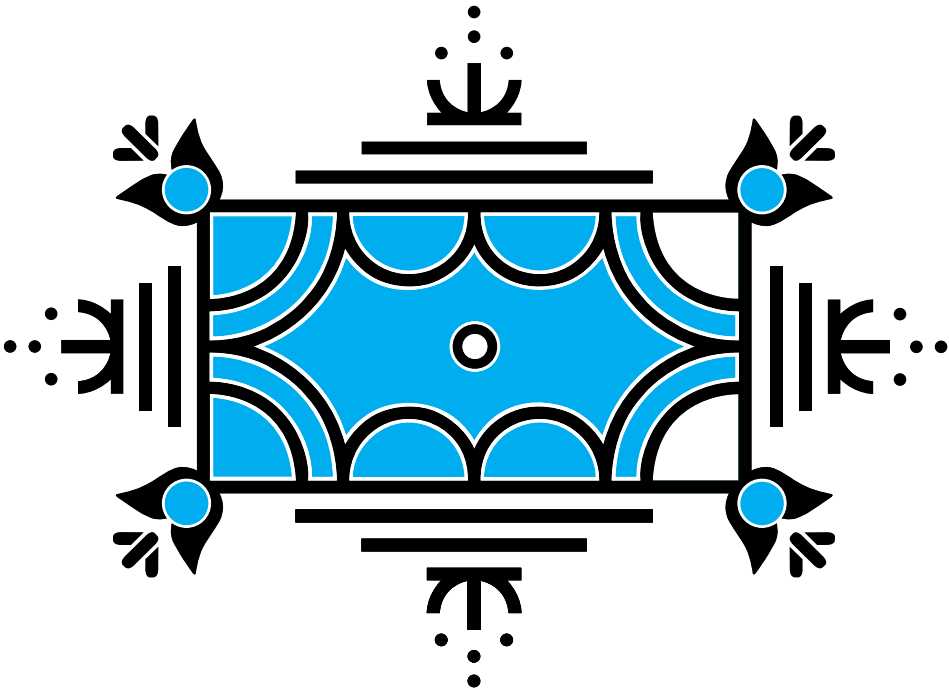


Involucrando a las Comunidades

**Guía para el Enfoque de Negociación en
la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos**



Los lagos son eternos, un símbolo de vida

El pozo de Sita también tiene una entrada principal y en el pozo hay ondas

Situado en el centro hay un núcleo, que representa la vida

fuera del pozo hay pasos que conducen a él

y en sus cuatro esquinas hay flores talladas en piedra...

pero con la fragancia de la vida

¡Qué difícil es describir todas estas complejidades en un esquema simple

y elegante!

Sin embargo, una gran parte de nuestra comunidad ha asimilado sin esfuerzo en

su vida y su cultura, el simbolismo del pozo y su filosofía de conservación

Anupam Mishra -- Fundación Gandhi para la Paz

Involucrando a las Comunidades

Guía para el Enfoque de Negociación en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

Both ENDS y Gomukh Environmental Trust for Sustainable Development
con contribuciones de AEDES, FANCA, ECOA y Telapak

Both ENDS

Nieuwe Keizersgracht 45, 1018 VC Amsterdam, Holanda

Tel: +31 20 530 66 00

info@bothends.org

Fax: + 31 20 620 80 49

www.bothends.org

Gomukh Environmental Trust

'Durga' 92/2 Gangote Path, Opp. Kamala Nehru Park, Erandavane,

Pune 411 004, India

Tel: +91 20 25 65 14 34

Fax: +91 20 25 66 01 60

gomukh@vsnl.com

www.gomukh.org

© 2011 Both ENDS and Gomukh

ISBN/EAN: 978-90-77648-11-7

Editores: Rob Koudstaal, Christa Nooy and Vijay Paranjpye

Escrito por Rob Koudstaal and Vijay Paranjpye, con contribuciones de

Annelieke Douma (Both ENDS)

Heidy Murillo (FANCA, Costa Rica)

Rafaela Nicola (ECO, Brazil)

Christa Nooy (Both ENDS)

Y las contribuciones de:

Jose Guevara Cubas (AEDES, Peru); Parineeta Dandekar (Gomukh); Vanessa Dubois (FANCA,

Costa Rica); Danielle Hirsch (Both ENDS); Martien Hoogland (Both ENDS);

Remi Kempers (Both ENDS); Karen Kraft (AEDES, Peru); Cees Leeuwis (Wageningen

University, the Netherlands); Jorge Mora Portuguez (FANCA, Costa Rica); Haydée Rodríguez

(FANCA, Costa Rica); Rita Mustikasari (Telapak, Indonesia), and Huub Scheele (Both ENDS).

Edición, diseño y producción: Contactivity bv, Leiden, Holanda

Edición: Valerie Jones

Diseño y diagramación: Anita Toebosch

Fotografía: Rob Koudstaal

Cartografía: Michiel Hegener

Impresión: Drukkerij Holland, Alphen a/d Rijn, Holanda

Traducción al español:

Contenidos

Siglas y abreviaturas.	VII	
Prefacio.	IX	
Resumen.	X	
1	Introducción.	1
2	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH).	5
2.1	La evolución de los enfoques acerca del desarrollo y gestión de los recursos hídricos.	5
2.1.1	Gestión de los recursos hídricos a inicios del Siglo XVIII.	5
2.1.2	El enfoque técnico (siglos XVII y XIX).	7
2.1.3	Gestión de los Recursos Hídricos en el Siglo XX.	8
2.2	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.	10
2.2.1	El fracaso del “típico negocio”.	10
2.2.2	El surgimiento del concepto de GIRH.	11
2.3	Resumen.	13
3	El alcance del Enfoque de Negociación.	17
3.1	GIRH, un concepto fuerte pero con débil implementación.	17
3.2	Alcance del Enfoque de Negociación.	21
3.3	Resumen.	22
4	Visión y Principios.	25
4.1	Visiones antiguas.	25
4.2	La visión del “Mundo del Agua”.	26
4.3	La visión del Enfoque de Negociación.	26
4.4	Principios del Enfoque de Negociación.	27
4.5	Resumen.	37
5	Características del Enfoque de Negociación.	41
5.1	La Participación, entendida a través del Enfoque de Negociación.	41
5.2	Rasgos distintivos del Enfoque.	42
5.3	Resumen.	47
6	Creando un ambiente favorable para el Enfoque de Negociación.	49
6.1	La importancia de instituciones potenciadoras.	49
6.2	Entendiendo la gobernanza y la gestión del agua.	50
6.3	Arreglos institucionales convencionales y actores.	51
6.4	Llenando vacíos, reformando el sector y creando un ambiente favorable.	55

6.4.1	Una plataforma estratégica y coordinada para la negociación.	55
6.4.2	Un proceso de gestión estratégica.	62
6.4.3	Temas transversales.	62
6.5	El involucramiento de las ONGs.	65
6.5.1	Lidiando con contextos diferentes.	65
6.5.2	Posibles estrategias y papeles.	66
6.6	Resumen.	68
7	La Participación como un proceso de negociación.	73
7.1	Definiendo negociación.	73
7.2	Facilitando el proceso de negociación.	74
	Tarea 1: Preparando el proceso.	76
	Tarea 2: Alcanzado y manteniendo consenso en el diseño del proceso.	81
	Tarea 3: Descubrimiento conjunto de hechos y análisis de situación conjuntos (análisis del problema).	81
	Tarea 4: Identificación y análisis de posibles soluciones.	82
	Tarea 5: Forjando acuerdos.	82
	Tarea 6: Comunicación de las y representantes con los sectores representados.	83
	Tarea 7: Monitoreando acciones acordadas.	84
	Tarea 8: Fortaleciendo la capacidad de las personas participantes.	84
7.3	Toma de decisiones grupales y análisis con múltiples criterios.	85
7.4	Superando cuellos de botella en negociaciones.	86
7.5	Resumen.	87
8	Gestión estratégica negociada de los recursos hídricos.	89
8.1	Introducción.	89
8.2	Gestión estratégica como un proceso.	90
8.3	Sistemas de recursos hídricos y sus funciones.	94
8.4	Planeando para la gestión estratégica.	96
8.4.1	Estrategias.	96
8.4.2	Marco para la formulación de estrategias.	97
8.4.3	Conocimiento requerido.	99
8.5	Planes de Acción.	100
8.6	Diseño e implementación.	103
8.7	Monitoreo y evaluación.	103
8.7.1	Marco de indicadores.	103
8.7.2	Evaluaciones y valoraciones.	105
8.8	Resumen.	106
9	¿Y luego qué?.	109
	Apéndice A: Gobernanza y gestión del agua.	113
	Apéndice B: Aplicando el Enfoque de Negociación: Cinco estudios de caso.	119
	Referencias.	153

Siglas y abreviaturas

AEDES	Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (Perú)
AHP	Proceso analítico jerárquico (una técnica de análisis de criterios múltiples)
AMCOW	Conferencia Ministerial Africana sobre el Agua, Túnez, marzo 2008
ANA	Autoridad Nacional del Agua (Perú)
ANDA	Alianza Nacional para la Defensa del Agua (Costa Rica)
BATNA	Mejores alternativas para el Enfoque de Negociación
BCA	Beneficio-costo y análisis
Cap-Net	Red para la Construcción de Capacidades en GIRH (UNDP)
CPR	Régimen de propiedad común
DSI	Indicador de apoyo de decisión
ECOA	Ecologia e Açã (Brasil)
(E)IRR	Gestión de la tasa interna de retorno (economía)
FANCA	Red Centroamericana de Acción del Agua (Costa Rica)
FUDEU	Fundación para el Desarrollo Urbano (Costa Rica)
GWP	Asociación Mundial para el Agua
ICES	Consejo Internacional para la Exploración de los Mares
ICOLD	Comisión Internacional sobre Grandes Represas
ICT	Tecnologías para la información y comunicación
ICWE	Conferencia Internacional sobre el Agua y el Ambiente, Dublín, Irlanda, enero 1992
IRBM	Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
MDG	Metas de Desarrollo del Milenio
MII	Gestión de indicadores de aporte
NA	Enfoque de Negociación
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
O&M	Operaciones y mantenimiento
PAWN	Política de Análisis de la Gestión del Agua para Holanda
PBS	Perkumpulan Bumi Sawerigading (Sulawesi del Sur, Indonesia)
Ramsar	Convención sobre Humedales con Importancia Internacional
RBI	Indicador con base en recursos
RBO	Organización de cuenca hidrográfica
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
WRS	Sistema de recursos hídricos
WWC	Consejo Mundial del Agua



Prefacio.

A finales de los años noventa, un grupo de organizaciones alrededor del mundo identificó el Enfoque de Negociación como una forma de fortalecer la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). El Enfoque anima y a la vez respalda a las comunidades para que se involucren en todos los aspectos del manejo de los recursos hídricos de una manera significativa y a largo plazo. Las experiencias en muchos países han demostrado que las poblaciones locales son capaces de administrar o co-manejar sus recursos hídricos. Una vez adquirida la capacidad de analizar y la perspicacia para tomar decisiones, estos actores discuten los retos que enfrentan tanto con los creadores de políticas como con otros sectores interesados.

En áreas donde se ha aplicado el Enfoque de Negociación, las comunidades se han vuelto más seguras de sí mismas y firmes en mejorar su propia calidad de vida. Hoy, diez años después de trabajar y perfeccionar el Enfoque, sentimos que es tiempo de informar acerca de nuestros descubrimientos y discutirlos con un público más amplio. Deseamos que el enfoque tenga una mayor aplicación y descubrir formas de seguir mejorándolo.

Este libro proporciona las claves para el Enfoque de Negociación. Aclara la visión, principios y los rasgos característicos del mismo y también describe los marcos de negociación de operaciones estratégicas.

Pero también esperamos demostrar que el Enfoque de Negociación no es sólo es un concepto con sus principios, sino una forma tangible en la que sus participantes están pueden involucrarse en su aplicación y aceptar el desafiante cambio de paradigma al que invita. Con este libro también queremos apoyar a esas ONGs que ya están involucradas en el proceso de fortalecimiento de capacidades de los actores locales para manejar sus recursos hídricos.

Quisiéramos convencer a las personas tomadoras de decisiones y creadoras de políticas nacionales e internacionales que sin el Enfoque de Negociación, se hace poco probable la implementación de un genuino GIRH participativo a nivel de base. Esperamos persuadirles de que el Enfoque debe convertirse en parte de los marcos nacionales e internacionales del manejo del recurso hídrico, y debe ser replicado y magnificado en diferentes países.

Confiamos en que nuestro trabajo en la pasada década sea adoptado por muchos otros, e implementado en una diversidad de formas y contextos socio económicos. En particular, aspiramos que los ríos una vez más fluyan libremente, para el beneficio de las muchas comunidades que dependen de ellos.

Vijay Paranjpye
Gomukh

Danielle Hirsch
Both ENDS

Resumen

El Enfoque de Negociación: visión y perspectiva

El Enfoque de Negociación aspira a fortalecer la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) involucrando comunidades locales y estimulándolas y empoderándolas para co manejar su ambiente inmediato y mejorar su propia calidad de vida. El Enfoque representa en particular la participación significativa de los diferentes actores involucrados en todas las acciones y prácticas del manejo de los recursos hídricos.

El Enfoque de Negociación ha sido desarrollado en el campo a través de los esfuerzos de organizaciones de sociedad civil (OSC's) y organizaciones no gubernamentales (ONGs) en varias partes del mundo. Ellas han aplicado los principios de GIRH en un enfoque "de abajo hacia arriba" que es flexible, multidimensional y participativo, mientras mantienen un fuerte enfoque en temas locales específicos. Nuevos paradigmas para enfoques bien conocidos al igual que técnicas de negociación y manejo estratégico han evolucionado y se han concentrado el Enfoque de Negociación.

La experiencia ha demostrado que las comunidades que viven en las partes altas de las cuencas, en los bosques, en los márgenes de los ríos, en áreas rurales urbanas, así como en estuarios y planicies aluviales, están conscientes que ellas mismas tienen que actuar y responder localmente a los varios impactos de la crisis hídrica. Necesitan construir sus propias estructuras institucionales y prácticas de manejo, las cuales pueden ser magnificadas de los micro-sistemas a las cuencas hidrográficas que están dentro de su control social, político, económico y técnico. En el proceso, estas comunidades habrán obtenido suficiente perspicacia y competencias para ser capaces de negociar efectivamente, co- manejar y auto controlar temas relacionados con el agua dentro de sus respectivos sistemas y a nivel de cuencas hidrográficas.

A través de estos procesos y experiencias, se espera que el Enfoque contribuya a la tan necesitada reforma en el sector agua, reflejando las preocupaciones acumuladas acerca del estado de los recursos hídricos como un bien global, y a su propio manejo como una condición importante para un desarrollo inclusivo.

Un aspecto esencial del Enfoque es que las negociaciones son vistas como un proceso de involucramiento, en el cual las y los participantes aumentan su entendimiento y capacidad de resolver problemas en aras de un interés común, y no como un proceso de regateo. Las negociaciones son entonces interacciones abiertas, flexibles y creativas en las cuales todos los actores involucrados tienen igualdad de derechos y oportunidades para encontrar soluciones a los desafíos que enfrentan. Más importante, estas soluciones deben reflejar sus diferentes intereses y asegurar que los beneficios son óptimamente compartidos. Estas negociaciones, que reconocen

enteramente la validez del conocimiento local, consisten en un diálogo en que los actores participantes identifican problemas e intereses comunes con el propósito de resolver disputas, consensuar acuerdos y definir cursos de acción. Requieren proceso estructurado abierto pero también cuidadoso y un cambio de paradigma en el pensamiento de todos los actores involucrados.

La Gestión Integrada - se refiere a un enfoque de manejo reiterativo, estructurado y cíclico que abarca todos los pasos en el ciclo de manejo, concentrándose en el planeamiento, implementación, monitoreo y evaluación de las intervenciones. Por lo tanto es visto como *un proceso de negociación continuo y sostenible* que debe permitir que la GIRH se separe de enfoques tales como el de decisiones únicas y planificaciones ad hoc de proyectos y planes maestros, prácticas que son todavía comunes en esfuerzos de desarrollo facilitados por donantes. Este enfoque reiterativo, con mecanismos de retro alimentación de monitoreo, evaluación y adaptación bien estructurados, conllevan un proceso de *aprendizaje continuo*. Esta es la arena para el Enfoque de Negociación, a través del cual los actores locales pueden involucrarse efectivamente en las tareas de gestión del agua que determinan sus condiciones de vida presentes y futuras. El Enfoque contribuye a construir procesos de planeamiento, sostenibles e inclusivos, mientras al mismo tiempo mejoran la gestión de los recursos hídricos a través de un proceso de aprendizaje en el cual todos los actores participan.

Los conceptos de negociación y manejo estratégico no son nuevos. Ambos son usados por la mayoría de los actores- y en particular por los organismos gubernamentales- pero raramente son comprendidos o aplicados en las formas mencionadas anteriormente. Este libro provee las pautas para ir más allá de la retórica y poner estos conceptos en práctica a través de procedimientos que son iniciados por las comunidades locales. Aunque el Enfoque propuesto puede ser aplicado a decisiones a corto plazo y decisiones ad hoc, tales como en la construcción de un proyecto de infraestructura o la formulación de un plan maestro de un solo sentido, el verdadero objetivo es utilizar las negociaciones como un proceso que asegure la inclusión de los actores locales en la GIRH, concentrándose en el manejo de los recursos hídricos como un proceso de aprendizaje continuo y estratégico para y con todos los diferentes actores.

¿Por qué la GIRH debe mejorar?

La GIRH fue conceptualizada en los años setenta como una forma de encarar la creciente complejidad del manejo de los recursos hídricos, y para mejorar la participación de la sociedad civil en este proceso. Desafortunadamente hay evidencia creciente de que la GIRH todavía es implementada dentro de marcos centralizados y controlados por el estado. Grandes grupos de usuarios y muchas cuencas continúan fuera de los programas para el desarrollo de recursos hídricos administrados por los gobiernos. A pesar de la aceptación generalizada de los principios y conceptos de la GIRH participativa, la falta de voluntad política para cambiar las estructuras de poder ya existentes, la falta de capacidad técnica, de recursos humanos y personal en-

trenado y la insuficiencia del marco institucional, jurídico y político, han significado que la GIRH no haya sido implementada a un nivel práctico de cuenca hidrográfica¹.

Un corto inventario entre las ONGs alrededor del mundo ofrece ejemplos de los muchos obstáculos que se han encontrado.

- Los gobiernos continúan trabajando en sectores fragmentados sobre especializados, dando prioridad a sus propios objetivos sectoriales.
- Falta claridad constitucional acerca de quién es responsable de qué. Los mandatos y la titularidad a menudo están confusos, mientras que las leyes y regulaciones son insuficientes para cumplir con las necesidades diarias del manejo de los recursos hídricos.
- Los planes nacionales pocas veces son trasladados a planes de nivel local, y no se le presta la suficiente atención a los procesos de implementación, el monitoreo adecuado ni a los procesos de seguimiento.
- La cooperación internacional a menudo se concentra en arreglos financieros y beneficios económicos, en lugar de hacerlo en temas relacionados con lo social y ambiental.
- Muchas veces la información no se encuentra disponible fácilmente, no es actual, está incompleta o es inconsistente.
- Los actores locales carecen de las capacidades necesarias para participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones.
- Ultimo pero no menos importante, aquellos actores que desean quejarse u ofrecer sugerencias no saben a quién dirigirse.

Por consiguiente la implementación de la GIRH ha alcanzado un punto muerto. Especialistas y conferencistas internacionales han exhortado a los países a la reforma de sectores hídricos. Muchos gobiernos incluso han dado ciertos pasos para introducir reformas, pero a menos que reconozcan el papel de la sociedad civil, demuestren voluntad política para involucrarla y generen las condiciones para que las instituciones permitan su participación, es muy probable que estas trabas permanezcan. La Unión Mundial para el Agua (GWP) apoya esta visión: “Si hay un tema político dominante en el concepto de GIRH, es acerca de la democracia y la importancia de mecanismos creativos que potencien la participación de todas las partes interesadas en decisiones oportunas acerca del agua y su gestión” (Lenton y Muller, 2009).

Los enfoques convencionales le han otorgado mucha importancia a las sociedades público - privadas (PPPs), llevando algunas veces a situaciones donde el sector cor-

1. A lo largo de esta guía, el término «cuenca hidrográfica» se refiere al concepto amplio de una zona hidrológica bien definida adecuada para GIRH, que incluye entre otras las unidades de drenaje y los mantos acuíferos (ver también ‘Las cuencas fluviales y los sistemas de agua).

porativo toma la iniciativa, pero al final terminan apropiándose de los derechos de propiedad de agua, priorizando en beneficios económicos sobre consideraciones de equidad social.

La GWP es cuidadosamente crítica con el papel de los mercados e instituciones basadas en el desempeño de la GIRH: “Tal vez hay dos dimensiones en las cuales la GIRH permanezca como un concepto justificablemente contencioso. La primera son sus vínculos con conceptos del Nuevo Manejo Público y la segunda, son las prescripciones del consenso de Washington, las cuales han enfatizado el papel de los mercados e instituciones basadas en el desempeño. Esto refleja de muchas maneras la ideología dominante del período en el cual la GIRH emergió como el concepto guía para la gestión hídrica”. (Lenton and Muller, 2009: 213)

El Enfoque de Negociación surge en respuesta a estos procesos de “negocio típico” de arriba hacia abajo usados por las estructuras dominantes, y a las frustraciones experimentadas por las comunidades locales (y aquellos que trabajan cerca de ellas) ante la comprobación de que estos procesos no han facilitado resultados satisfactorios o balanceados, ni se han traducido en derechos o servicios en el contexto de responsabilidades sostenibles a largo plazo.

Alcance y principios

Los siguientes diez principios forman la base de El Enfoque de Negociación con respecto a la GIRH:

- I. Priorizar la acción local automotivada.
- II. Otorgarle poder a las comunidades locales para reafirmar sus derechos básicos a los recursos hídricos.
- III. Mantener flexibilidad para negociar simultáneamente desde diferentes niveles.
- IV. Optimizar el uso de los recursos hídricos promoviendo un manejo integrado.
- V. Tomar decisiones por consenso al nivel más bajo apropiado.
- VI. Amplificar iniciativas de manejo de los recursos hídricos a través de negociaciones iterativas.
- VII. Mantener la integridad y resiliencia de los ecosistemas.
- VIII. Trabajar para lograr y mantener un balance de género.
- IX. Utilizar ciencia y tecnología apropiada.
- X. Promover la transparencia y rendición de cuentas.

Los primeros tres principios son específicos del Enfoque de Negociación y son descritos en detalle más adelante. Se asume que los siete restantes quedan incluidos al ser también indispensables para el proceso de la GIRH en general.

El principio de acción local auto motivada reafirma el papel de la comunidad como iniciadora, administradora o co-administradora de los sistemas hídricos al mismo nivel que las agencias gubernamentales y otras instituciones establecidas. El Enfoque de Negociación reafirma que el papel de la comunidad debe darse mediante un proceso gestionado a largo plazo y continuo.

El principio de otorgarle poder a las comunidades locales reconoce los recursos hídricos como un bien social y el derecho de las comunidades a este recurso como derecho humano (incluyendo aspectos de cantidad como de calidad). Esto tiene que ver con el empoderamiento comunal, lo cual significa mejorar las habilidades de los actores comunitarios y el tomar decisiones sabias con base en conocimiento heredado e información científica.

El principio de mantener flexibilidad plantea que un enfoque flexible es imperativo ya que la GIRH funciona en un ambiente dinámico donde las condiciones externas e internas cambian continuamente. Esto debe darse junto con el manejo adaptativo, donde cambios en las estrategias e intervenciones son hechos de acuerdo a la retroalimentación recibida de los procesos de monitoreo y evaluación. De acuerdo con este principio, se requieren procedimientos simultáneos y reiterados en varios niveles, basados en el reconocimiento de que el manejo de los recursos hídricos tiene lugar en múltiples niveles y que los cambios externos en un nivel pueden resultar de los cambios internos en otro nivel.

Posibilitando un Enfoque de Negociación

Aunque las negociaciones y el Manejo Integrado son considerados cruciales para mejorar la GIRH, los obstáculos arriba enumerados indican claramente que el principal reto es crear un ambiente institucional que permitiría a todos los diferentes actores participar en el manejo de los recursos hídricos es un proceso de aprendizaje continuo. Esta guía ofrece una valoración del ambiente potenciador y las instituciones necesarias para hacer posible la implementación de la GIRH, especialmente en países subdesarrollados.

El crear tal ambiente involucraría establecer plataformas estratégicas y coordinadoras, e implementar el Enfoque a nivel de (sub) cuenca hidrográfica. Veamos:

1) Primero, establecer plataformas estratégicas y coordinadoras (consejos, comités o grupos consejeros) asegurará que todos los actores participen efectivamente en la toma de decisiones y estén involucrados en tareas relacionadas con la GIRH. Estas plataformas deben ser permanentes e independientes, pero por supuesto también serán parte de un sistema político y administrativo ya existente en el cual se tomarán decisiones y las intervenciones serán implementadas. En otras palabras, estas

plataformas no reemplazarán entidades existentes de toma de decisión o implementación, pero tendrán como mandato de prepararse para la toma de decisiones, y la coordinar, monitorear y evaluar el progreso e impacto de las intervenciones.

Estas plataformas jugarán un papel fundamental en señalar y tratar de superar inconsistencias entre diferentes sectores y entre niveles locales, regionales, o nacionales. Actividades importantes de tales plataformas serán: formular planes de manejo de los recursos hídricos y coordinar, monitorear y evaluar su implementación. En todas estas actividades el Enfoque de Negociación mejorará la participación de la sociedad civil.

Para que estas plataformas puedan funcionar de la manera esperada, cuatro condiciones importantes son esenciales:

- Deben tener acceso al conocimiento e información acerca de la disponibilidad, uso y manejo de los recursos hídricos, además de la capacidad y los recursos para analizar, evaluar y diseminar tal conocimiento e información.
- Deben estar involucradas en la (re) organización de convenios institucionales para el manejo de los recursos hídricos.
- Deben haber abierto canales de comunicación con los gestores de políticas, los diferentes actores y el público, en dos direcciones: para recibir quejas y sugerencias, en particular de los actores locales, y para asegurar la difusión transparente de la información.
- Deben garantizar que las comunidades tengan la capacidad de mejorar sus propias condiciones de vida.

En la práctica, tales plataformas han sido escasas, y ciertamente no funcionan continuamente. Sin embargo, en varias partes del mundo, la sociedad civil y los gobiernos han tomado iniciativas para establecerlas. A medida que su posición y experiencia crecen, están comenzando a jugar un papel más formal y permanente en el manejo convencional de los recursos hídricos, reflejando así la confianza creciente entre el gobierno y los sectores no pertenecientes a este último.

2) El éxito del Enfoque de Negociación confirma los descubrimientos de estudios recientes en el sentido de que la GIRH participativa debe ser implementada a nivel de (sub) cuenca hidrográfica u otras unidades hidrológicas “independientes” compuestas por sistemas de drenaje bien definidos o ecosistemas más o menos cerrados. Es en este nivel en que la oferta y la demanda deben ser ajustadas y se les debe permitir a los usuarios directos involucrarse en tareas de manejo que afectan la disponibilidad y acceso a este recurso. Es también en este nivel de donde las interacciones entre la tierra, el agua y los bosques pueden y debe considerarse, ya que estas afectan- y a menudo dominan- tanto la disponibilidad como la demanda del recurso hídrico. Como explican los *Lineamientos a Nivel de Cuenca Hidrográfica* (2009) de la UNESCO: -“una perspectiva de cuenca hidrográfica permite la integración de temas río arriba y río abajo, cantidad y calidad, agua superficial y subterránea, y uso de tierra y recursos hídricos en una manera práctica”.

De nuevo se enfatiza que estas unidades funcionan en sistemas políticos y administrativos ya existentes que definen al Fondo Ambiental para el Desarrollo Sostenible los límites y condiciones para su gestión.

La participación como un proceso de negociación

Las negociaciones son vistas como un diálogo abierto y flexible en el que los diferentes actores están involucrados y encuentran sus diferentes intereses reflejados en una solución de méritos múltiples en la cual los beneficios se comparten óptimamente entre la mayor cantidad de participantes como sea posible. Esto requiere un proceso estructurado cuidadosamente y un cambio de paradigma en la forma de pensar de los diferentes actores. La guía se refiere a “negociaciones de principios”, un método desarrollado por Roger Fisher et al. (1991), el cual se concentra en cuatro puntos cruciales: personas (las personas separadas de los problemas); intereses (conciliar intereses y no posiciones); opciones (inventar opciones para mutuos beneficios); y criterios (usar criterios objetivos). La guía va más a fondo e identifica y discute ocho tareas para facilitar el proceso de negociación, que van desde los preparativos para el proceso de negociación (tarea número 1) hasta el fortalecimiento de las capacidades y habilidades de los participantes (tarea número 8), poniendo especial énfasis en los actores locales para asegurar que sean vistos de igual a igual en las negociaciones.

Gestión integrada de los recursos hídricos

La Gestión Integrada se refiere a un proceso reiterativo, cíclico y estructurado de formulación de estrategias, las cuales utiliza para coordinar y organizar intervenciones, adaptándolas a los nuevos descubrimientos y evoluciones. La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos combina las estrategias de actores individuales en un “paquete de estrategias” coherente y consistente, creando una ventaja corporativa única y la sinergia necesaria para hacer que la GIRH sea realmente integrada. El Enfoque de Negociación es visto como una herramienta que por excelencia puede ayudar a convertir este proceso (que incluye todas las etapas del manejo) en un proceso de aprendizaje continuo para los diferentes actores.

La Gestión Integrada es un proceso que incluye tres etapas claves: a) la formulación de estrategias; b) la identificación, el desarrollo y la implementación de las intervenciones; y c) el monitoreo y evaluación de los progresos. Tal proceso debe ser guiado por una plataforma coordinadora y estratégica (ver arriba) donde los creadores de políticas, organizaciones implementadoras y otros actores se reúnen y negocian decisiones relacionadas con cada etapa.

En cualquier proceso de manejo estratégico es importante que las negociaciones se basen en problemas identificados por los diferentes actores, y que su análisis y posibles soluciones reflejen sus propios intereses y perspectivas. También es crucial que todos los participantes tengan un acuerdo en común sobre lo que entienden y conocen sobre (i) las características químicas, biológicas y físicas, así como los procesos

del sistema de recursos hídricos; (ii) las diferentes funciones del sistema de recursos hídricos en relación a la demanda de la sociedad; y (iii) las disposiciones institucionales (instituciones, regulaciones, normas y tradiciones) para manejar el sistema y sus funciones. Del mismo modo es crucial que todos los participantes adquieran las capacidades y habilidades para negociar, por ejemplo a través de derechos formales y acceso a los procesos a través de la construcción de habilidades y conocimientos.

Hay muchos enfoques y técnicas diferentes para el planeamiento operacional estratégico y para monitorear y evaluar. Esta guía discute en más detalle marcos para la formulación de estrategias, planes de acción e indicadores para evaluar y monitorear.

¿Qué sigue?

Esta guía está clara en que el Enfoque de Negociación sólo puede ser exitoso si se implementa apropiadamente a través de arreglos institucionales puestos en marcha por organismos internacionales y gobiernos locales. En otras palabras, las mejoras reales para la GIRH, basadas en una genuina participación comunitaria, solamente pueden ser solamente alcanzadas a través de una sinergia con enfoque de arriba hacia abajo y abajo hacia arriba que se consideren apropiados para las circunstancias locales.

Esta guía para la implementación del Enfoque de Negociación pretende ser un paso intermedio en su futuro desarrollo. Es esencial que el Enfoque continúe estando firmemente basado en las experiencias de las ONGs, y que continúe desafiando los enfoques de arriba-abajo que promueve la comunidad internacional.

Futuras actividades a desarrollar dentro del Enfoque de Negociación deben enfocarse en los esfuerzos para mejorar el método mismo y su utilidad cuando es aplicado bajo condiciones específicas, así como en crear condiciones potenciadoras a través de la comunicación y fortalecer el involucramiento de organizaciones nacionales e internacionales.

Las organizaciones asociadas en esta iniciativa prevén por lo tanto las siguientes actividades:

- Producir versiones nacionales de la guía que contengan visiones generales de la institucionalidad nacional en cuanto a la gestión de los recursos hídricos;
- Fortalecer la capacidad de las ONGs para promover, introducir y apoyar El Enfoque de Negociación, y a los actores locales involucrados en su implementación;
- Apoyar a las ONGs que deseen aplicar el Enfoque facilitando el intercambio y diseminación de experiencias; y
- Y promocionar el Enfoque de varias maneras, en un diálogo continuo con los muchos organismos nacionales e internacionales involucrados en la Gestión Integrada de Recursos Hídricos.



1. Introducción

El Enfoque de Negociación se refiere a los esfuerzos de organizaciones sociales civiles (OSC's) y organizaciones no gubernamentales (ONGs) para involucrar a los grupos locales en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). Estos esfuerzos promueven las negociaciones como procesos en los cuales los actores participantes son capaces de llegar a un acuerdo y resolver problemas basados en los intereses que comparten en común, en lugar de procesos de negociación en los cuales se defienden las posiciones e intereses de manera individual.

El enfoque reconoce los principios de la GIRH conforme han sido desarrollados desde los años setenta, y su objetivo es reforzar la implementación de ese modelo de gestión en la práctica. Esto requiere alentar y posibilitar a los grupos locales y comunidades para (co)- manejar su entorno inmediato y participar en todos los aspectos del manejo de los recursos hídricos que afectan su calidad de vida. Por ende el Enfoque de Negociación va de la mano con el pensamiento de organizaciones internacionales que han visto que los procesos de gestión del agua han permanecido centralizados y manejados por el estado. Aunque la sociedad civil ha sido llamada a tener un rol crucial en estos procesos, existen estructuras de poder que han probado ser incapaces de involucrar a la sociedad civil más allá del nivel de proveer información y consulta.

Siguiendo la introducción del enfoque hace una década, un grupo de ONGs decidió compartir sus experiencias en el manejo participativo de los recursos hídricos. Desde entonces, han continuado el desarrollo del enfoque y han demostrado su valor a otras ONGs trabajando para mejorar la calidad de vida de los usuarios locales de los recursos hídricos. El enfoque ha atraído a organizaciones internacionales y a gobiernos nacionales responsables de posibilitar y realzar las condiciones para una utilización y acceso equitativo a los sistemas de recursos hídricos en general. Este libro recopila las experiencias de varias ONGs que han trabajado con el enfoque a través de los años. Además de describir la visión y los principios del Enfoque de Negociación, introduce métodos prácticos y herramientas que pueden ser utilizados para aplicarlo en gran variedad de situaciones.

Los métodos y herramientas aquí discutidas se concentran en los procesos de negociación y manejo estratégico. Estos no están predestinados a ser recetas en detalle sino (i) a animar y apoyar a las ONGs locales a aplicar el Enfoque de Negociación en sus condiciones específicas de trabajo; y (ii) y para convencer a las organizaciones nacionales e internacionales de que el enfoque es una alternativa poderosa al tradicional manejo integrado de recursos hídricos, particularmente en situaciones donde las organizaciones de manejo comparten el cambio de paradigma que la aplicación del enfoque de negociación requiere.

Evolución del Enfoque de Negociación

A finales de los noventa dos ONGs – El Fondo Ambiental Gomukh para el Desarrollo Sostenible, ubicado en Pune, India, y Both ENDS en Ámsterdam, Holanda – iniciaron el desarrollo de un enfoque alternativo para el desarrollo y manejo de los recursos hídricos. A través de sus campañas y sus acciones de cabildeo, las dos organizaciones se dieron cuenta de que no es suficiente el oponerse a proyectos de infraestructura a gran escala no sostenibles, sino que es igual de importante contribuir al desarrollo de opciones alternativas para el manejo de recursos que sean justas socialmente, ecológicamente sostenibles y viables económicamente.

Gomukh y Both ENDS sumaron a siete ONGs que habían tenido éxito vinculando iniciativas locales a niveles más altos de gobierno y en diferentes ambientes naturales y socio políticos alrededor del mundo – en Bangladesh, Bolivia, India, Perú, Tailandia, África del Sur y Vietnam–Camboya. Tomando sus proyectos como puntos de partida, las organizaciones trabajaron juntas para explicar los aspectos básicos del Enfoque de Negociación, utilizando sus proyectos como ejemplos. El resultado fue *Manejo de Cuencas: Un Enfoque Negociado*, que fue publicado por Both ENDS en el año 2005.

Desde entonces, las organizaciones socias han hecho presentaciones enfatizando el potencial del enfoque en varios eventos nacionales e internacionales, así como con representantes del Banco Mundial y del Banco de Desarrollo Asiático. Subsecuentemente, varias ONGs en Brasil, Costa Rica e Indonesia reconocieron la importancia del enfoque para su trabajo, y pidieron ayuda para implementarlo. En el 2006, las ONGs lanzaron proyectos piloto en Bolivia, Costa Rica, Indonesia y Perú para fortalecer a las organizaciones en la aplicación del enfoque en sus actividades. Estas discusiones y esfuerzos de desarrollo de capacidades confirmaron que el enfoque apoya a las organizaciones locales al enriquecer sus esfuerzos para promover el manejo y la toma de decisiones participativas, a la vez que integran una amplia variedad de actores y ponen atención explícita a temas tales como los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad. El enfoque ha atraído el interés de creadores de políticas y agencias donantes, en particular porque también puede ser aplicado en actividades relacionadas con el cambio climático, (el derecho al agua), y el manejo de tierras áridas.

La recepción positiva, y la evidente voluntad de usar el enfoque, se alinean con los hallazgos de organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y la UNESCO en el sentido de que los nuevos enfoques para la GIRH son necesarios para enfrentar la creciente crisis global del agua (ver sección 3.1). Estos nuevos enfoques deben facilitar más manejo y toma de decisiones participativas, enfocándose en empoderar actores locales para que se conviertan en participantes plenos en todas las fases del proceso de planeamiento de la gestión de los recursos hídricos.

¿Quiénes somos?

Conforme creció la demanda de un marco práctico que vaya más allá de casos individuales y permita una amplia implementación del Enfoque de Negociación, un grupo de ONGs socias – AEDES (Perú), ECOA (Brasil), FANCA (Costa Rica) y Telapak (Indonesia), además del Fondo Ambiental Gomukh (India) y Both ENDS – decidió desarrollar los conceptos y las herramientas de manera más exhaustiva. En tres talleres entre Marzo del 2009 y Junio del 2010, los socios esquematizaron su visión y principios del enfoque, identificaron y desarrollaron una serie de herramientas y compilaron un juego de recomendaciones de cómo implementarlo.

Este libro presenta las pautas que arrojó este proceso. Se espera que ellas convenzan a todas las partes involucradas en el proceso de la GIRH (desde comunidades locales hasta agencias implementadoras a nivel nacional y organismos financieros internacionales) de que es posible la puesta en marcha de nuevos enfoques, basados en una genuina participación de actores locales. Sin embargo, este libro también busca fomentar el desarrollo de este enfoque, para que se convierta en el punto de referencia inicial para procesos de aprendizaje continuos y mejoras a la luz de nuevas experiencias.

Al definir las expectativas de esta publicación, las ONGs involucradas se percataron que la construcción de alianzas sería necesaria para expandir el alcance del enfoque, y así fue como en marzo del 2009 nació la Alianza del Enfoque de Negociación. Durante el intensivo proceso de redacción de dieciocho meses, paralelo a actividades de desarrollo de capacidades en Bolivia, Costa Rica, Indonesia y Perú, los miembros de la alianza visitaron los proyectos de sus contrapartes, atendieron talleres de capacitación y presentaron el enfoque en foros nacionales e internacionales en Costa Rica e Indonesia, y en el 5to Foro Mundial del Agua celebrada en Estambul en el año 2009. Todas estas actividades contribuyeron al proceso de redacción de esta guía. Por lo tanto nos enorgullece presentar esta publicación como un producto de la Alianza del Enfoque de Negociación.

Estructura de esta guía

Los capítulos del 2 al 5 describen la historia y antecedentes de la GIRH y sus aparentes fallas a la luz de la presente crisis hídrica, la visión y principios del Enfoque de Negociación y sus principales características. Los capítulos del 7 al 8 se centran en las técnicas de participación como un proceso de negociación, y la Gestión Integrada de los recursos hídricos como una plataforma de negociaciones. Vinculando la perspectiva histórica y las técnicas de la GIRH, el capítulo 6 discute cómo crear un ambiente institucional potenciador. El capítulo 9 considera los pasos visualizados para desarrollar y promover el Enfoque de Negociación.

El Apéndice A presenta información de contexto acerca del manejo de los recursos hídricos, mientras el Apéndice B presenta cinco estudios de caso de aplicación del Enfoque de Negociación por parte de los socios que contribuyeron con esta guía.



2. Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.

El Enfoque de Negociación representa el resultado de esfuerzos recientes para mejorar los principios de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH), que aunque son ampliamente aceptados, han sido aplicados de una manera realmente pobre. La GIRH apareció en los años ochenta y noventa, en respuesta a los fracasos del manejo del agua conforme se desarrolló a través siglo veinte, siguiendo un enfoque orientado hacia la oferta tecnológica y que buscaba satisfacer las demandas de varios sectores especializados de la economía.

Este capítulo describe el desarrollo del manejo de los recursos hídricos, conduciendo a la respuesta por parte de la GIRH para así encarar los desafíos de la emergente crisis global del agua.

2.1 La evolución de los enfoques acerca del desarrollo y gestión de los recursos hídricos .

2.1.1 Gestión de los recursos hídricos previos a inicios del Siglo XVIII.

Desde tiempos antiguos, el uso de los recursos hídricos probó ser sostenible inclusive hasta los inicios del Siglo XVIII. La percepción de los riachuelos y ríos era holística, y los niveles de abstracción y contaminación estaban dentro de la capacidad interna de los riachuelos, ríos y lagos. A pesar de que había ciertas áreas donde se acumulaba la contaminación en los alrededores de las ciudades y de los pueblos por la acción de industrias como tenerías y metalúrgias, y por los sistemas municipales de aguas servidas, la carga total de contaminación era baja.

En tanto las poblaciones humanas eran relativamente pequeñas y bien dispersas, las demandas de sistemas de agua eran relativamente bajas, y la competencia y los conflictos eran poco comunes. Para mantenerse con los niveles predominantes de tecnología, la utilización del agua era eficiente, y su acceso y distribución eran grandemente equitativos. Inclusive, la disponibilidad del agua generalmente excedía la demanda casi en todas partes, ya que la mayoría de las poblaciones estaban localizadas cerca de ríos y lagos. Sin embargo, como fue documentado por los historiadores, el desarrollo y manejo de los enfoques de los recursos hídricos se ubicaron en dos categorías: el enfoque de la civilización hidráulica imperial y los enfoques orientados en las comunidades locales. Estos no se excluían mutuamente, al contrario, a menudo eran combinados en sistemas mutuos de apoyo.

El enfoque de la civilización hidráulica imperial.

El enfoque de la civilización hidráulica imperial, descrito por primera vez por Karl Wittfogelen en su trabajo de gran influencia, *Despotismo Oriental* (1957), refleja las respuestas de estados (emperadores, reyes y señores feudales) hacia desastres como inundaciones y sequías. En este enfoque del manejo del agua, las innovaciones tecnológicas y desarrollos estaban vinculados a la necesidad de reyes y emperadores de controlar a sus propios súbditos o a sus deseos de conquistar otras tierras.

El Estado mantuvo su poder político a través de un sistema exclusivo de control de las principales fuentes de agua, para ello construyó y mantuvo sistemas de irrigación y de control a gran escala de inundaciones, las cuales requirieron de coordinación centralizada y de una burocracia especializada para recolectar impuestos del agua. Este sistema permitió a los gobernantes mantener vastos ejércitos y fuerzas de trabajadores para lograr sus objetivos imperialistas, y proveer las necesidades de las comunidades. Todavía más allá, todos los inventos técnicos y las técnicas de manejo fueron orientadas a obtener el control de los sistemas de agua. Esta motivación fue relevante incluso en el manejo de los muelles costeros, donde las rutas de comercio, comunicación y zonas pesqueras eran controladas por las marinas de los estados poderosos.

En China, por ejemplo, las dinastías imperiales se dieron cuenta de que el manejo sistemático de las inundaciones y sequías en la cuenca del río Yangtzé podía proveer la base para sus ambiciones de expansión militar y política. Asimismo, los reinos que florecieron en la región de Mesopotamia habían luchado para controlar las aguas del Éufrates y del Tigris para así ganar dominio político. Incluso en el antiguo Egipto, los faraones dependían del control y la regulación del Nilo para el desarrollo agrario y urbano y la protección contra las inundaciones dentro de su reino. (Pearce, 1992).

Curiosamente, en sistemas imperialistas centralizados, mientras los niveles de agua utilizados permanecieran dentro de los límites de la capacidad de los ecosistemas de agua, los efectos ambientales negativos de tales sistemas todavía no eran evidentes. Aunque en retrospectiva los historiadores han atribuido el colapso de la civilización Mesopotámica a prácticas insostenibles de gestión del agua, existieron pocas civilizaciones hidráulicas de "comando y control". Muchas otras civilizaciones en ese tiempo no utilizaron tales sistemas para lograr sus fines políticos.

El enfoque orientado a las comunidades locales.

Un grave error en los hechos históricos es que han tendido a tratar la evolución de los sistemas de manejo hídricos de la misma forma que se ha hecho con la historia de la política. Por lo tanto el énfasis ha estado en reyes, imperios y guerras, ignorando el papel significativo de las innovaciones individuales y prácticas comunales que han evolucionado a través de los siglos. En muchas partes del mundo, las co-

comunidades han manejado y usado sus recursos hídricos basadas en las condiciones geográficas y ambientales imperantes, la sabiduría tradicional, y la ingenuidad tanto individual como colectiva. (Agarwal y Narain, 1997).

Muchas comunidades pesqueras, de viviendas primitivas y comunidades agrarias en los deltas y estuarios desarrollaron sus propias técnicas ingeniosas y sostenibles para el manejo del agua en su medio ambiente inmediato. Estas técnicas eran adecuadas al tamaño y escala de sus operaciones, susceptibles a su diseminación a nivel comunitario y replicables dentro de la comunidad, todo esto comprobado a través del éxito demostrado. Mediante regímenes de propiedad comunes, el manejo de los recursos hídricos se hacía a través de delegación, y las medidas de protección ante inundaciones eran tratadas como asuntos de interés público. De este modo, la percepción general del agua y los sistemas de los ríos en particular, era en gran medida integral.

Cuando en los pueblos o dentro de las cuencas surgían los conflictos sobre los recursos hídricos, estos se resolvían ya fuera a través de debates y negociaciones, o por medio del uso de la fuerza. Los conflictos violentos eran poco comunes, ya que la mayoría de los asuntos se podían resolver a través de negociaciones.

A lo largo de los milenios, los sistemas ingeniosos de manejo de los recursos hídricos han evolucionado y prosperado, y algunos de ellos inclusive persisten hoy en día. Sistemas en Asia y el Este Medio Oriente y en la América del Sur Precolombina, son testimonio de este legado. Incluyen desviaciones de nivel de los riachuelos y presas en los ríos, galerías horizontales para la captación de agua de acuíferos (quanats) y canales superficiales, tanques de agua de los pueblos, pozos con bimbaleta (shadufs) y ruedas persas (sinias), represas con un sentido único, cascadas con diques y lagos excavados, terrazas trazadas a las orillas de las colinas, y sistemas de irrigación rotacional (secuencial) controlados por las comunidades. Junto con estas muchas técnicas y estructuras, las instituciones para el manejo comunal de los recursos hídricos también evolucionaron² y continúan funcionando en algunas áreas. Tales enfoques democráticos y en buena parte descentralizados han sido descritos como ‘...una tradición paralela en la cual los ríos y su riqueza natural son conservados y no enfrentados’ (Pearce, 1992). Desafortunadamente, en los tiempos modernos, la tendencia de imponer mecanismos de arriba hacia abajo inflexibles y burocráticos ha llevado a descuidar y abandonar muchos sistemas adaptados localmente y puestos a prueba por un largo período.

2.1.2 El enfoque técnico (siglos XVIII y XIX).

A finales de los siglos XVIII y XIX, los avances en las técnicas de construcción implicaban que era posible construir represas de concreto u hormigón, represas de piedra, sistemas de canales y desviaciones a una escala moderada. El Estado se convirtió en el actor principal y los sistemas hidráulicos imperiales de los tiempos antiguos fueron transformados en nuevos sistemas hidráulicos manejados por el Estado y cen-

tralizados. Sin embargo, los sistemas de manejo comunitario continuaron existiendo en paralelo especialmente en áreas donde los sistemas centralizados no podían llegar, o eran considerados sin importancia política.

Sin embargo, gradualmente, el manejo de los recursos hídricos se convirtió en una empresa estatal, al darse cuenta los gobiernos que el control sobre los sistemas hídricos era necesario para la gobernanza en general, y para los procesos agrarios, industriales y de desarrollo urbano. Varios Estados comisionaron represas a mediana y gran escala, junto con redes de canales, para así beneficiarse de los comienzos de los avances en la agricultura. En las etapas tempranas, los Estados aún no habían experimentado la crisis en términos de volumen y calidad en sus suministros hídricos.

2.1.3 El manejo de los recursos hídricos en el siglo XX.

Durante el siglo XX, conforme la demanda del agua incrementó, también lo hizo la escala de extracción de agua potable. Con dispositivos mecánicos avanzados tales como bombas, era posible llegar más profundo en los acuíferos, y ganar un mayor control sobre los sistemas hidráulicos para así lidiar con calamidades naturales tales como inundaciones y sequías.

Luego es la Segunda Guerra Mundial, hubo mayores cambios en los enfoques sobre el manejo de los recursos hídricos en la mayoría de los países. Bajo el pretexto de la especialización, los gobiernos crearon departamentos separados para manejar diferentes "sectores" hídricos, tales como la irrigación, aguas subterráneas, suministros públicos hídricos, industria pesquera, fuerza hidroeléctrica y el transporte a través de los ríos, costas, estuarios, entre otros. El número de agencias se multiplicó, incluso dentro del mismo departamento, a tal grado que se fueron desconectando y funcionaban aislados. A menudo, estas agencias se veían unas a otras como rivales compitiendo por los mismos recursos. La departamentalización burocrática se volvió extrema, y el antiguo enfoque holístico se fracturó y se desintegró.

Todo esto conllevó a un enfoque orientado excesivamente en el suministro de agua y las innovaciones ingenieriles. Esto también dio pie a desatender el manejo de la demanda, lo cual contribuyó a desequilibrios en aspectos tanto cualitativos como cuantitativos en el manejo del agua. Aún más, también resultó en serias desigualdades en términos de acceso al agua así como en su suministro, y en el deterioro y eventual destrucción de muchas fuentes de agua, aguas subterráneas y ecosistemas marinos. Conforme las poblaciones iban creciendo, los sistemas individuales de los pueblos ya no eran autosuficientes, al contrario, se hicieron cada vez más dependientes en el apoyo administrativo, financiero y técnico.

Conforme la población aumentó, la invasión hacia los ríos y otras cuencas de agua también lo hizo, y como consecuencia los niveles de contaminación del agua también subieron. Fue aquí cuando los gobiernos se dieron cuenta que los sistemas

administrativos y legales además de las políticas para regular la extracción y el uso del agua potable, eran inadecuados, dando como resultado el deterioro de los sistemas de agua potable y disminuyendo los acuíferos con agua potable. A finales de los años 80, el crecimiento de la población y el incremento resultante en la demanda de recursos hídricos y las tasas de extracción del agua, además de las prácticas no sostenibles de uso y las formas de verter las aguas residuales, llevaron al surgimiento de una seria crisis hídrica. Se hizo evidente que los recursos hídricos se están volviendo escasos y su calidad está declinando. En India, por ejemplo, la disponibilidad anual per cápita cayó de más de 4000 m³ en los años 80 a alrededor de 1869 m³ hoy en día. (UNEP, 2009).

Pero también por los años 80, el número de sectores preocupados por las actividades relacionadas con los recursos hídricos habían proliferado enormemente. En la mayoría de los casos, cada sector perseguía sus propios intereses, los cuales a menudo contradecían los de los otros sectores. Esto llevó a la ausencia de interconexiones, y responsabilidad entre los sectores, mientras la competencia por los escasos recursos hídricos aumentaba. Sin el control y sin la regulación adecuada, los niveles de contaminación incrementaron, llevando al deterioro y destrucción de muchos sistemas acuáticos.

En cierto sentido, la falta de comunicación entre agencias excesivamente compartimentalizadas y frecuentemente con sistemas deteriorados han hecho inevitable el surgimiento de “enfoques de integración”

Alrededor del inicio del Siglo XXI, más del 50% de los recursos globales de agua potable, y quizás un número mayor de agua potable en los acuíferos permanecía fuera del control del Estado. En muchos países, esta situación fue el resultado de la falta de comunicación y coordinación creada por las agencias a menudo caducas y en exceso departamentalizadas. En la India, por ejemplo, el 90% del agua subterránea es administrada enteramente por las comunidades, sin ninguna regulación o control del Estado. Al mismo tiempo, más del 60% de los recursos hídricos no están bajo el control directo ni del Estado ni de las agencias corporativas. (Gol, 2008).

Esta situación es tanto una maldición como una bendición. Es una maldición porque a muchas personas pobres y marginadas se les es negado el acceso a los recursos hídricos tanto superficiales como subterráneos. Pero también es una bendición porque muchas personas todavía tienen la libertad de utilizar su ingenio, conocimiento tradicional y habilidades de negociación a nivel comunitario para asegurar el acceso equitativo a los recursos hídricos y participar en su manejo.

2.2 Manejo integrado de los recursos hídricos.

2.2.1 El fracaso del “típico negocio”.

Los enfoques en el manejo de los recursos hídricos han experimentado cambios profundos a través de los últimos veinte años. La mayoría de las veces, estos cambios tienen su origen en un paradigma insostenible y orientado al abastecimiento.

A través del mundo, hay innumerable ejemplos de los fracasos de intervenciones tecnológicas centralizadas y orientadas al abastecimiento, tales como grandes represas que no han llevado a mejorías en las condiciones socio- económicas de grupos marginados: los pobres, los agricultores y las poblaciones sin tierras. Tales proyectos de ingeniería fueron llevados a cabo con costos muy altos en sistemas sociales y sistemas naturales muy valiosos- ya que a menudo causaban el desplazamiento de grandes cantidades de personas- lo cual termina en conflictos. Además esto conllevó a concesiones mal otorgadas de aguas subterráneas, las cuales en muchos países son vinculadas directamente a la posesión de las tierras. El hecho de que grupos marginados estén perdiendo acceso a los recursos hídricos es un tema de creciente preocupación.

Otros ejemplos de intervenciones ingenieriles insostenibles y orientadas en el abastecimiento incluyen trabajos de protección contra inundaciones, tales como muros de contención y diques a lo largo de los ríos. Algunas veces, estos diques protegían a las personas de las inundaciones anuales, pero pronto los agricultores en las planicies aluviales comenzaron a experimentar sequías y necesitaron comprar fertilizantes para compensar la pérdida de depósitos aluviales fértiles. En muchos casos, las represas han probado no ser capaces de soportar grandes inundaciones, por ejemplo en los ríos Yangtze y Amarillo en China; el Ganga, Kosi y Brahmaputra en el Indo –la planicie del Ganges y el río Rin en Alemania y Nueva Zelanda. Tales represas también perturbaron las sensibles dinámicas entre las aguas superficiales y subterráneas y a menudo obstaculizaron la eliminación de las aguas de las inundaciones. Como resultado de todos estos efectos adversos, muchas personas que viven en las áreas de los deltas y que habían experimentado un sentido de seguridad a corto plazo, ahora se encuentran indefensas.

Junto con estos progresos, el crecimiento de las poblaciones y de las actividades económicas, hay serios problemas con respecto a la calidad del agua y su distribución. Estos han creado conflictos entre los diferentes usuarios del agua, – río arriba contra río abajo, urbano contra rural, las personas locales contra los inmigrantes temporales- al igual que entre campesinos que siembran para comercializar y quienes siembran granos para su consumo, entre otros.

2.2.2 La aparición del concepto GIRH

Las primeras formas de gestión integrada de los recursos hídricos se pueden encontrar en la Autoridad del Valle de Tennessee (1933), en la corporación del Valle Damodar en la India Central (1948), y en los Acuerdos del Nilo en Egipto en 1929 y 1959, entre muchos otros. Aunque estas comisiones trataron de enfocarse en el mejoramiento de la distribución e integración, al final solo terminaban alcanzando uno o dos objetivos tales como repartiendo acciones entre países, firmando tratados de navegación, o construyendo grandes represas y sistemas de canales.

La Política de Análisis de la Gestión del Agua en Holanda (PAWN), realizada a finales de los 70s por la Corporación Rand (USA) y el Laboratorio Hidráulico Delf (Holanda), fue quizás el estudio más integral del manejo de los recursos hídricos, ya que incluyó todos los usuarios de los recursos hídricos, y contempló problemas de cantidad y calidad, aguas superficiales y subterráneas, la agricultura, y la navegación, entre otros. (Corporación Rand, 1981–1982; Veen y Baarse, 1982).

La primera gran respuesta global a la creciente crisis hídrica fue la Declaración de Dublín sobre Agua y Desarrollo Sostenible (ICWE, 1992). Los signatarios hicieron el llamado para implementar un nuevo enfoque para el manejo de los recursos hídricos, uno que reconociera la interdependencia entre los grupos de población, el ser humano y la naturaleza con respecto a los recursos hídricos.

Gestión integrada de los recursos hídricos.

Hay muchas definiciones distintas para la gestión de los recursos hídricos. Por ejemplo:

- “Un proceso sistemático para el desarrollo sostenible, distribución y monitoreo del uso de los recursos hídricos en un contexto de objetivos ambientales, económicos y sociales. Es diferente del enfoque sectorial aplicado en muchos países...” – Cap-Net (UNDP) Manual de capacitación en línea.
- “Un proceso que promueve el desarrollo coordinado y el manejo del agua, tierras y recursos relacionados, con el fin de maximizar la asistencia social y el resultante económico de una forma equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de ecosistemas vitales” – ONU y Asociación Mundial del Agua (GWP, 2000).

También en 1992, en la Conferencia sobre el Ambiente y Desarrollo de la ONU en Río de Janeiro se reunieron todos los resultados de todas las discusiones previas en el documento llamado Agenda 21 (ONU, 1992), un documento de consenso que

especificaba una agenda de acción para el Siglo XXI. Un elemento importante de la Agenda 21 era el Capítulo XVIII, el cual llamaba a un manejo integrado de los recursos hídricos. Esto señalaba la aceptación internacional de la necesidad de introducir la GIRH dentro de sistemas nacionales de planeamiento para así resolver los crecientes problemas hídricos mundiales. El Capítulo XVIII enfatizaba la necesidad de un marco de integración y un enfoque holístico para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos. De manera interesante, durante las negociaciones en Río, la mayoría de los países sub desarrollados se resistieron a la inclusión del agua como un “bien económico” o un producto transable, y por ende no figuró de manera prominente en la Agenda 21.

La GIRH es un enfoque holístico que busca integrar la gestión del ambiente físico con los marcos socio económicos y administrativos más amplios. Un objetivo central es asegurar recursos hídricos para todos los propósitos, a la vez que se manejan los riesgos, mientras se responde y previenen desastres. El lograr estos objetivos requiere la resolución de un número de compensaciones para mantener un balance adecuado entre las necesidades de varios sectores además de establecer mecanismos adecuados para gobernar y para lidiar con los cambios ambientales, económicos y las circunstancias sociales. Más allá, la GIRH lucha por un efectivo y confiable suministro de servicios de agua coordinando y balanceando las necesidades de varios usuarios de los recursos hídricos.

Seguridad Hídrica

La seguridad hídrica puede ser definida como “la disponibilidad de una cantidad y calidad aceptable de agua para la salud, los hogares, los ecosistemas y la producción, junto con un nivel aceptable de riesgos relacionados al agua para la gente, el ambiente y las economías” (Grey and Sadoff, 2007).

Durante la Primera Semana Africana del Agua, llevada a cabo en Túnez en marzo del 2008, el Consejo de Ministros Africanos del Agua (AMCOW) y el Banco Africano de Desarrollo ofreció definiciones similares, solo que en vez de “riesgos relacionados al agua”, se mencionan “desastres relacionados al agua”. (AMCOW, 2008).

Más recientemente, organizaciones tales como la UNESCO han recomendado que los “principios de la GIRH” sean implementados dentro de “las cuencas de los ríos”.³ Las directrices de UNESCO para la GIRH, por ejemplo, señalan que “Aunque una infraestructura institucional “potenciadora” es un prerrequisito deseable para implementar la GIRH, no es suficiente para ejecución práctica de una efectiva gestión del agua, es decir, para el suministro eficiente y confiable de servicios dependientes del agua tales como la generación hidroeléctrica, el abastecimiento de agua municipal e industrial y la agricultura irrigada, o incluso para mantener

flujos ambientales y reducción del daño por inundaciones. Es en la escala de la cuenca hidrográfica que los mayores esfuerzos en los planes de cooperación tales como la coordinación, la colaboración y la acción conjunta son actualmente implementados” (UNESCO, 2009; ver también Sección 3.1).

Cuencas de los ríos y sistemas hídricos

Las cuencas son hidrográficamente bien definidas. Es a escala física que el abastecimiento de agua y el uso tiene que ajustarse, donde los contaminantes que son descargados en el agua y donde se esparcen afectando los ecosistemas y el uso humano, y donde desastres tales como inundaciones y sequías pueden ser confrontados y prevenidos. En ese sentido, el concepto de cuenca hidrográfica como una unidad adecuada para la GIRH debe ser ampliado a sistemas hídricos, refiriéndose a unidades de área donde, para propósitos de manejo, se puedan definir límites aunque no siempre sean inflexibles, delineando procesos hidrológicos únicos y/o ecológicos. Los ejemplos incluyen unidades de drenaje en áreas de deltas, drenaje en cuencas lacustres que forman parte de cuencas hidrográficas, y extracción de acuíferos y áreas de recarga (ver también Secciones 7.2.1 y 8)

2.3 Resumen

Este capítulo ha descrito la evolución de los enfoques de la gestión de los recursos hídricos a través de los siglos y cómo los desarrollos tecnológicos y el crecimiento en la población llevaron a la aparición del ampliamente aclamado concepto de gestión integrado de los recursos hídricos (MIRH) en los años 70.

Hasta la mitad del Siglo XVIII, la disponibilidad de los recursos hídricos, generalmente era más de la necesaria para satisfacer la demanda, y el nivel de uso de los recursos hídricos estaba dentro de la capacidad de los ecosistemas de agua potable. La baja densidad de población suponía que los conflictos con respecto a los recursos hídricos eran muy escasos, y que los desechos despachados a los ríos y lagos podían ser absorbidos sin afectar a los seres humanos ni a los ecosistemas.

Las personas tenían un punto de vista holístico con respecto al agua y la veían no sólo como un aporte económico de consumo y producción. Dos regímenes de manejo, sin ser mutuamente excluyentes, se podían distinguir: (i) el enfoque de la civilización hidráulica imperial, en el cual los gobernantes proveían y administraban sistemas de agua (tal como control de inundaciones a gran escala y sistemas de irrigación) para su propio beneficio y para control político; y (ii) el enfoque orientado en las comunidades locales, donde las comunidades locales administraban su propio acceso al agua como un recurso de uso comunitario.

Este cuadro idílico empezó a cambiar durante los Siglos XVIII y XIX, cuando las crecientes poblaciones y los avances tecnológicos llevaron al surgimiento de nuevos Estados nacionales. Los gobiernos nacionales se convirtieron en los administradores predominantes de los recursos hídricos, y su objetivo casi principal era facilitar el crecimiento de los procesos urbanísticos, industriales y agrarios. A finales del Siglo XX, esto había llevado a un enfoque excesivamente orientado en suministrar, lo cual provocó en serias desigualdades para acceder a los recursos hídricos, además de escasez de agua y el deterioro o destrucción de aguas superficiales, aguas subterráneas y ecosistemas marinos.

Los sistemas individuales de los pueblos ya no eran autosuficientes, sino dependientes de escalones más altos del gobierno para su soporte técnico, financiero y administrativo. Sin embargo, la falta de comunicación y de interrelación entre las agencias excesivamente departamentalizadas y a menudo caducas, fallaron en dirigir los crecientes problemas en el manejo de los recursos hídricos que exigían un enfoque integrado.

Tal concepto del GIRH emergió en los años 70. El enfoque recibió gran aclamación internacional, empezando en la Conferencia del Agua y el Medio Ambiente, en Dublín, Irlanda (Enero, 1992) y en la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo de la ONU en Río de Janeiro, Brasil. (Junio, 1992).

La GIRH es un enfoque holístico que busca integrar la gestión del ambiente físico con marcos socio económicos y administrativos más amplios. El enfoque requiere realizar compensaciones entre las necesidades de varios sectores y establecer mecanismos adecuados para gobernar y sobrellevar circunstancias sociales, económicas y ambientales cambiantes. Recientemente, la comunidad internacional ha recomendado que los principios de la GIRH se aplican mejor dentro de sistemas hídricos donde los límites son mejor aplicados esto es dentro de sistemas hídricos con límites hidrológicos y/o ecológicos claramente definidos, tales como las cuencas hidrográficas.

Notes

- 1 Ver Kautilya's *Arthashastra*, un tratado Indio que trata de política en manera económica y estrategias militares que datan desde los años 350–280 AC.
- 2 A través de esta guía, el término “cuenca hidrográfica” se refiere al amplio concepto de un área hidrológicamente bien definida adecuada para la GIRH, la cual incluye por ejemplo unidades de drenaje y acuíferos (ver también el recuadro “Cuencas hidrográficas y Sistemas Fluviales”).



3. El alcance del Enfoque de Negociación.

El Enfoque de Negociación responde a la frustración sentida por muchas comunidades, pequeños propietarios, organizaciones sociales y otros actores que con los métodos tradicionales no han tenido resultados satisfactorios y equilibrados, ni acceso a derechos o servicios en el contexto de compromisos a largo plazo. El enfoque se refiere a la gestión de lo injusto e insostenible del manejo tradicional de los recursos naturales y, en particular, a los procesos de toma de decisiones que siguen siendo competencia exclusiva de las instancias de gobierno y que a menudo no sirven a los intereses de los usuarios locales del agua y al desprecian de los impactos sobre el medio ambiente.

El concepto del manejo de los recursos hídricos se ha mantenido abstracto y ha llegado a un callejón sin salida. La solución es involucrar a la sociedad civil de manera equitativa y operativa en la gestión del agua, y por lo tanto alejarse del marco centralizado-gestionado del Estado.

3.1 GIRH, un concepto fuerte pero con débil implementación.

Aunque el concepto de la GIRH está bien arraigado y aceptado a nivel mundial, los enfoques y métodos para su aplicación están aún en evolución. Las *Directrices* de la GIRH de la UNESCO a *nivel de cuenca*, por ejemplo, dicen que: "... sin embargo, enfoques socialmente aceptables y económicamente viables, a la vez que bien desarrollados y probados, y científicamente sólidos no están aún ampliamente disponibles, para implementar la GIRH en las cuencas fluviales." Además, las directrices señalan que "... los mecanismos institucionales para facilitar un enfoque aplicado de la GIRH a nivel de cuenca no han surgido, sobre todo porque el concepto es complejo y requiere un alto nivel de compromiso y de seguimiento" (UNESCO, 2009).

En otras palabras, a pesar de la retórica que rodea el enfoque integrado y participativo, que se materializa en la GIRH, en la práctica, la gestión del agua sigue siendo un proceso de arriba hacia abajo. Incluso cuando los sistemas de planificación de recursos tratan de ser participativos e integrados, los planes que surgen tienden a ser centralizados y de arriba hacia abajo. Sólo en raras ocasiones los intereses y capacidades de los que realmente viven en la cuenca o micro-cuenca son tomados plenamente en cuenta.

La GIRH tiende a tener un plan maestro a nivel macro como punto de partida para las intervenciones de gestión. De este modo, los métodos utilizados tienden a ser reduccionistas y se basan en una serie de supuestos acerca de las necesidades locales, la disponibilidad de agua y sus características de flujo, las proyecciones de desarrollo

económico y así sucesivamente. Debido a que estos planes maestros se conceptualizan e implementan a través de un enfoque sectorial, tienden a estar en desacuerdo con las realidades locales. Es precisamente la falta de atención a las necesidades locales y las realidades del medio ambiente que ha llevado a la ausencia de un verdadero acercamiento “integrado” a la gestión del agua.

GIRH: Resultados de las organizaciones internacionales.

Una serie de organizaciones como la UNESCO y el Banco Mundial (Lenton y Muller, 2009), han llevado a cabo de forma independiente estudios para evaluar experiencias en la implementación de la GIRH. Las conclusiones de estos estudios indican claramente que es necesario un enfoque alternativo. Los hallazgos más importantes y las lecciones aprendidas de estos estudios se resumen en los siguientes párrafos.

En muchos países en desarrollo, los ministerios nacionales, departamentos y organismos encargados del agua no están preparados para aceptar los elementos esenciales de la GIRH, incluyendo la necesidad de involucrar a las comunidades en la toma de decisiones, la planificación y la ejecución de los planes de manejo. Tampoco han facilitado la gestión conjunta o por separado de los recursos hídricos propios (PNUMA, 2005).

Las PPPs, o las inversiones directas en empresas de aguas por parte del sector privado o el sector público, hasta ahora no han sido y es improbable que sean capaces de alcanzar los objetivos más amplios de la GIRH, especialmente si van a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con agua antes de la fecha límite de 2015. En ocasiones, las PPPs han tenido impacto y han sido exitosas en las zonas urbanas y en algunos de los servicios privatizados, como el abastecimiento urbano de agua, el tratamiento de afluentes, la generación de energía hidroeléctrica, etc. Pero no han logrado resolver muchos problemas más amplios, como la forma de gestionar los acuíferos subterráneos, o cómo proporcionar acceso al agua potable, el saneamiento y el agua de riego para las comunidades rurales, especialmente en áreas remotas donde las intervenciones son más necesarias, pero donde la rentabilidad o el retorno de la inversión tienden a ser bajas o incluso negativas.

Si bien es aceptable desde el punto de vista del uso eficiente del agua considerarla como un bien comerciable, la privatización de los recursos hídricos parece ser un obstáculo importante para la GIRH, ya que implica dirimir los conflictos de interés económico entre el sector privado y las comunidades. Por ejemplo, para racionalizar y minimizar los costos, la purificación y distribución del agua o el mantenimiento de canales y sistemas de riego son susceptibles a la recuperación de costos y la privatización. Por otro lado, el arrendamiento a largo plazo de una línea de costera de un río o arroyo, o la propiedad privada de los acuíferos subterráneos estaría en contradicción con los objetivos de la GIRH ya que las comunidades perderían sus derechos de acceso al agua. Estas forma de privatización también serían inaceptables, ya que

estarían en contradicción con el MDG 7, para asegurar la sostenibilidad ambiental (GWP, 2007).⁴

Los proyectos que comienzan con una definición abstracta del concepto de la GIRH o los que la utilizan como un plan de acción, rara vez tienen éxito. Por otro lado, los proyectos que propusieron abordar problemas específicos relacionados con el agua o los problemas de desarrollo, son capaces de traducir eficazmente los principios de la GIRH en la práctica. Por lo tanto, se acepta que la GIRH no es una solución estándar, sino un enfoque pragmático para la gestión del agua que responde a las realidades locales y puede acomodar los nuevos retos, limitaciones y prioridades sociales.

GIRH: Resultados de las ONGs.

Confirmando las conclusiones de estos estudios formales, las ONGs participantes en la redacción de esta guía, identificaron los siguientes obstáculos para la GIRH.

- Los gobiernos trabajan en sectores sobre-especializados y fragmentados (a veces con la superposición de autoridad) los cuales dan prioridad a sus propios objetivos sectoriales y se adhieren a horizontes a corto plazo (política). Las agencias gubernamentales no han delegado responsabilidades, mientras que las capacidades individuales e institucionales son limitadas. Ninguna de las ONGs informó acerca de comités u organismos adecuados a nivel de cuenca hidrográfica o de subcuenca.
- Los organismos de agua están a menudo bajo presión por parte de otros departamentos, más poderosos y emplean en su mayoría personal técnico con poco o nada de formación en gestión.
- Existe poca comunicación entre las organizaciones no gubernamentales, sociedad civil e investigadores.
- En muchos países en desarrollo, hay una falta de claridad constitucional sobre quién es responsable de qué. Los mandatos y la propiedad son a menudo poco claros, mientras que las leyes y los reglamentos son insuficientes para satisfacer las necesidades del día a día de la gestión del agua. A menudo, los gobiernos simplemente copian las leyes utilizadas en otros países sin adaptarlas a los contextos locales. Son leyes que no se ocupan de problemas ambientales complejos, que a menudo están obsoletas, e incluso que pueden contradecir otras leyes. La aplicación de marcos legales parece ser un problema importante en todas partes. Algunos convenios internacionales crean compromisos que requieren cambios en el marco legal y estos reciben más atención que las necesidades locales.
- Los planes nacionales y regionales a menudo no se traducen en planes de ámbito local. Se presta muy poca atención a los procesos de ejecución y a la necesidad de un seguimiento adecuado de los procedimientos. Hay una falta general de

Involucrando a las Comunidades

capacidad de planificación, mientras que las decisiones en estos procesos de planificación, a menudo se basan en información incompleta, a la que, además, no todos los socios tienen igualdad de acceso.

- La cooperación internacional se centra en arreglos financieros y beneficios económicos más que en temas sociales y ambientales.
- La falta de información y limitaciones en el acceso son los principales cuellos de botella. Hay muchos recolectores de datos y proveedores, pero la información no está disponible fácilmente, no se actualiza y, a menudo es incompleta e inconsistente.
- Las partes locales interesadas carecen de los conocimientos y las capacidades para participar efectivamente en la toma de decisiones y en los procesos de gestión. Tal conocimiento se relaciona con los arreglos institucionales y los correspondientes procesos de toma de decisiones y el funcionamiento de los sistemas de recursos naturales. Las capacidades que se necesitan, por ejemplo son, la capacidad de reunir e interpretar información; formular estrategias y planes de acción, dar seguimiento y evaluar, a la vez que de una comunicación eficaz y técnicas de negociación.
- Por último, pero no menos importante, aquellos que desean presentar una queja o hacer sugerencias, no saben a quién dirigirse.

En sus recientes directrices, organizaciones como la UNESCO y Cap-Net (PNUD) han promovido la formación de los organismos de cuenca (RBO) como una solución a las fallas en la implementación de la GIRH (véase también el punto 2.2.2). Es importante señalar que existen diferencias claras en la forma en que las organizaciones de la ONU promueven el enfoque de la Gestión Integrada de Cuencas (GIC), y cómo el Banco Mundial y otros organismos defendieron el manejo integrado de recursos hídricos en el pasado. Las RBOs son en realidad organizaciones de gobierno responsables de coordinar los diferentes departamentos en el nivel de cuenca más adecuado. Sin embargo, el enfoque no es diferente al de la GIRH convencional. Las RBOs no dan lugar a cambios en las actitudes hacia las políticas del sector agua y la adaptación a los marcos institucionales que son necesarios para la aplicación genuina de los principios de la GIRH.

En efecto, si la GIRH fue concebida originalmente en la Cumbre de la Tierra de Río, como medio de asegurar el uso sostenible del agua, este ha proporcionado el marco político e institucional adecuado, entonces, por ahora, deberíamos haber visto la creación de un gran número de RBOs gestionando y manejando cuencas hidrográficas. Pero esto no ha sucedido en la mayoría de los países.

Hay una creciente evidencia de que la GIRH convencional sigue siendo implementada, y administrada por marcos del Estado, por lo que ha logrado resolver los graves pro-

blemas relacionados con el acceso y la distribución equitativa del agua. Estos marcos de aplicación convencionales han ignorado el hecho de que en muchas áreas, una gran proporción de los usuarios del agua y los ecosistemas quedan fuera del ámbito de la administración de los recursos hídricos del Estado. El enfoque convencional también ha fallado en proporcionar entornos institucionales adecuados a través de los sistemas administrativos y/o agencias estatales y ha concedido más importancia a las alianzas público-privadas (PPPs). A veces esto ha llevado a situaciones en las que el sector empresarial tiene la iniciativa, pero se queda con los derechos de propiedad del agua, a través de las cláusulas de confidencialidad insertadas en los acuerdos.

Así, años después de su reconocimiento mundial inicial, el marco de la GIRH se ha mantenido en gran medida en el ámbito del discurso académico y teórico abstracto, o en los tableros de dibujo de las agencias gubernamentales. El “estado de las cosas” mundial ha tendido a ignorar y hacer desaparecer esta realidad. La falta de voluntad política para cambiar las estructuras de poder, la falta de competencia técnica y de personal capacitado para la GIRH, así como la falta de marcos institucionales, jurídicos y políticos, han hecho que la GIRH no se haya aplicado a nivel de cuencas. El proceso ha llegado a un callejón sin salida. Es probable que estos obstáculos permanezcan a menos que las y los profesionales del agua más inteligentes y los dirigentes políticos muestren un liderazgo fuerte, positivo y tomen las medidas necesarias para introducir las reformas institucionales que permitan, demostrar una fuerte voluntad política y reconozcan el papel que la sociedad civil puede desempeñar.

3.2 Alcance del Enfoque de Negociación.

En ausencia de directrices o marcos claramente definidos, las ONGs y CSOs en varias partes del mundo han trabajado y aplicado los principios de la GIRH con diversos grados de éxito. A diferencia del enfoque de arriba hacia abajo establecido por la corriente principal, estas organizaciones se iniciaron mediante el uso de enfoques de abajo hacia arriba que fueran flexibles, multi-dimensionales y participativos, para abordar los problemas locales. Es a partir de las experiencias y los experimentos de estos sectores profesionales que el concepto de enfoque negociado de la GIRH ha surgido.

El Enfoque de Negociación representa una manera eficaz y democrática de resolver los problemas en la compleja realidad en que vivimos. Además, el Enfoque de Negociación alienta a los actores interesados a llegar a un acuerdo mediante la negociación y a que se comprometan con las decisiones que se toman. En otras palabras, no sólo los actores se identifican con las decisiones, sino que se “adueñan” del proceso de toma de decisiones, sus resultados y el seguimiento. El Enfoque de Negociación no es sólo un proceso de abajo hacia arriba: en la vida real, la aplicación de este enfoque es complejo, pues requiere que los participantes aborden temas difíciles en varias dimensiones y en diferentes niveles al mismo tiempo.

La gestión integrada del agua no trata sólo de mejores prácticas y tecnologías eficientes. En la mayoría de los países en desarrollo como los de África, Asia y América Latina, también se trata de un cambio social y del empoderamiento de la comunidad. El objetivo del Enfoque de Negociación no se limita a técnicas de gestión del agua o a “procesos”, sino también se implica en la creación de una cultura de comunicación abierta, que pasa por el fortalecimiento de capacidades, responsabilidad y transparencia, lo que en sí mismo es un curso intensivo y un prolongado proceso de búsqueda de soluciones. Básicamente, dándoles poder de decisión a las comunidades, el Enfoque de Negociación vuelve a la tutela de los recursos naturales. Esta filosofía fundamental de la tutela de la comunidad (en lugar de la propiedad legal o económica) de los recursos naturales es fundamental para los países en desarrollo donde el sector privado, durante demasiado tiempo ha usurpado el derecho a los recursos de muchas comunidades y promueve su marginación.

El Enfoque de Negociación es un enfoque multi-nivel que se puede iniciar en una o varias dimensiones al mismo tiempo. Comienza por asumir que la realidad que enfrenta una comunidad es compleja y por lo tanto no es susceptible a un proceso simple y lineal, ya sea de arriba a abajo o de abajo hacia arriba. Para ser eficaz, el enfoque tiene que ser negociado, multi-dimensional, multi-nivel y, lo más importante, simultáneo en sus conceptos, funciones y soluciones.

3.3 Resumen.

Este capítulo se ha basado en la observación clave de que la GIRH ha demostrado ser un concepto fuerte, pero ha sufrido de escasa aplicación. En la práctica, la GIRH sigue siendo un proceso de arriba hacia abajo que presta poca atención a las necesidades locales y las realidades del medio ambiente. Estudios recientes realizados por la UNESCO y el Banco Mundial han confirmado los resultados de las organizaciones no gubernamentales de todo el mundo los cuales muestran que muchas de las estructuras nacionales de poder administrativo aún no están preparadas y/o son incapaces de aceptar o poner en práctica los elementos esenciales de la GIRH. Estos incluyen el involucrar a las comunidades en la toma de decisiones, la planificación e implementación del manejo de los recursos hídricos y, eventualmente, en la co-gestión o la gestión independiente de sus recursos hídricos.

Las organizaciones internacionales están promoviendo la formación de RBOs como una solución para los problemas de implementación de la GIRH. En muchos casos, sin embargo, estas RBOs son en realidad organizaciones delegadas del gobierno, que coordinan el trabajo de los diferentes departamentos en el nivel de cuenca más adecuado. Tales RBOs no darán lugar a las adaptaciones necesarias en el marco institucional ni a los cambios de actitud en el sector del agua que son necesarios para garantizar la participación efectiva de la sociedad civil en la gestión del agua.

En contraste con el enfoque RBO, las ONGs y CSO en varias partes del mundo, han trabajado para desarrollar un enfoque de abajo hacia arriba que es flexible, multi-dimensional y participativo, y es capaz de hacer frente a problemas específicos de ubicación. Es a través de las experiencias y los experimentos de estos sectores profesionales que el concepto del Enfoque de Negociación ha surgido.

El Enfoque de Negociación representa una manera eficaz y democrática para resolver problemas. La gestión del agua no trata sólo de mejores prácticas y tecnologías eficientes, sino que en la mayoría de los países en desarrollo en África, Asia y América Latina, también se trata de un cambio social y del empoderamiento de la comunidad.

Notes

- 1 Metas de Desarrollo del Milenio objetivo 7a: “Integrar los principios del desarrollo sostenible a políticas de la nación y programas; revertir la pérdida de recursos ambientales”.



4. Visión y principios.

El Enfoque de Negociación tiene intención de permitir a las personas formular una visión que les ayude a superar los obstáculos y lograr un cambio fundamental en la gestión de los recursos naturales. Desafía a los y las profesionales del agua y a las y los líderes políticos que tienen los medios y la experiencia para ayudar a la gente para convertir esta visión en realidad. La gente se hace cargo de sus propios recursos, desarrolla y gestiona de una manera sostenible y equitativa, a fin de obtener acceso al agua potable no sólo para su supervivencia y su subsistencia, sino también para alcanzar una senda de crecimiento que vaya a satisfacer sus actuales y futuras aspiraciones. Las comunidades que han permanecido hasta ahora fuera del paradigma de desarrollo dominante, ya sea por diseño o por accidente, con este enfoque se enfrentarán a la responsabilidad de proteger sus recursos para que no sean usurpados o transferidos a las fuerzas de ricos y poderosos con el fin de restaurar el desequilibrio.

El enfoque se inspira en la visión antigua que, en su aplicación práctica, representa claramente la idea de fideicomiso en lugar de propiedad de los recursos. Pero también se puede aplicar para afrontar los retos actuales de la gestión integrada.

4.1 Visiones antiguas.

El agua ha jugado un papel central en las creencias y religiones de muchas sociedades antiguas y en el desarrollo de actitudes y prácticas que dan valor al agua de manera más relacionada con la sostenibilidad que con las ideas de utilidad y las visiones de eficiencia que prevalecen hoy en día.

El hinduismo, el budismo y el islam, por ejemplo, adoptan la percepción del agua y los ríos desde una visión holística e integrada, ya que incluyen el agua en el cielo, la tierra y en el mar, en sus formas sólida, líquida y gaseosa. El Hinduismo - a veces llamado "religión del agua bendita" - se refiere al agua como uno de los cinco elementos de la naturaleza y como un bloque de construcción de la vida y de todos los seres vivos. En el budismo, el agua es vista como un símbolo de pureza y serenidad. El Islam la considera como el elemento principal que existía incluso antes de los cielos y la tierra, y desde que Dios creó a los humanos.

Además de estas perspectivas, las cuales han sido codificadas en fotos y escritos filológicos, hay otras visiones antiguas que aún sobreviven. Las comunidades indígenas de América Central ven los ríos como las conexiones entre los dioses y el mundo de los humanos que nunca deben ser bloqueadas o incluso dañadas. Los maoríes de Nueva Zelanda consideran los ríos como sagrados y los ríos represados como "enfermos", la

percepción no ha cambiado a pesar de que los ríos represados dan a los maoríes más agua durante los meses secos. En América del Sur, los descendientes de los incas creen que el agua es sagrada y símbolo de la pureza del alma. El culto al agua fue un famoso ritual inca que formó un núcleo de todas sus prácticas culturales. Estas visiones cubren el pasado, presente y futuro, y tienen una clara comprensión acerca de la sostenibilidad de los recursos naturales. Son simples, originales, elegantes y profundos.

4.2 La visión del Mundo del Agua

La idea de que el agua es un bien global es más bien reciente. Surgió de una iniciativa del Consejo Mundial del Agua, que condujo a la Visión Mundial del Agua al informe: *Hacer del Agua un asunto de todos* (WWC, 2000). El título en sí mismo es una admisión de que el agua es demasiado importante como recurso natural para su desarrollo a cargo de expertos del agua, ingenieros hidráulicos y de organismos internacionales como la Comisión Internacional de Grandes Presas (ICOLD), o de los distintos gobiernos nacionales que a menudo tiene jurisdicción únicamente sobre pequeños segmentos de las principales cuencas fluviales. En otras palabras, la crisis del agua no puede ser abordada a nivel nacional, regional o local, sino que tiene que ser vista como parte de “nuestro futuro en común”, donde los destinos de todos los países están vinculados entre sí a través del ciclo hidrológico global.

Sobre la base de una evaluación global de la crisis del agua, el Consejo Mundial del Agua ha formulado una declaración de visión en la cual han contribuido muchos expertos en el agua, legisladores e instituciones de investigación: “Nuestra visión es la un mundo en el cual todas las personas tienen acceso a los recursos de agua segura y suficiente para satisfacer sus necesidades, incluidas las de alimentos, de manera que se mantenga la integridad de los ecosistemas de agua dulce.

Sin embargo, esta visión sigue representando una opinión de “arriba hacia abajo” la cual no proporciona suficiente importancia, responsabilidades o espacio a las comunidades locales, ni a sus conocimientos y capacidades intrínsecas o su competencia para manejar sus propios recursos hídricos. Las comunidades locales no son tratadas como socios igualitarios, sino como simples receptores de los servicios prestados por el establecimiento mundial y nacional, o del sector privado a lo mejor. El Enfoque de Negociación no contradice esta visión de la creación, sino que proporciona un punto de vista completamente nuevo que da a las comunidades un mayor grado de responsabilidad, así como derechos.

4.3 La visión del Enfoque de Negociación

La visión del Enfoque de Negociación refleja elementos de la visión antigua de las comunidades en Asia y América Latina, en el que se llevó a cabo la tutela del agua

como un deber sagrado. Al mismo tiempo, se debe reconocer que los desafíos actuales también requieren un enfoque contemporáneo y la metodología para lograr los resultados deseados, lo cual en el concepto de fideicomiso se entiende como una gestión sensible e incluyente de los recursos hídricos.

Teniendo en cuenta la sabiduría de las visiones antiguas, así como las necesidades inmediatas de la actual generación, es la visión del enfoque:

“ crear un futuro donde las comunidades (ya sea que viven en las cuencas altas, los bosques, los ríos, en zonas rurales o urbanas, los estuarios o en llanuras de inundación) sean conscientes de que ellos mismos tienen que actuar y responder localmente a los diversos impactos de la crisis del agua, y crear sus propias estructuras institucionales y prácticas de gestión para mejorar la resolución de las micro-cuencas a las cuencas hidrográficas, y que estén social, política, económica y técnicamente dentro de su control.”

La aplicación del Enfoque de Negociación apunta a “apoyar a las comunidades para adquirir perspicacia y competencia suficientes para ser capaces de negociar con eficacia, co-gestión o autogestión en los asuntos relacionados con el agua dentro de sus respectivas cuencas, o en el nivel de las cuencas hidrográficas.”

La aplicación del procedimiento negociado no tiene la intención de hacerse cargo o de sustituir los organismos designados democráticamente, sino a tomar iniciativas proactivas en colaboración con los ya establecidos. Por último, El Enfoque de Negociación se basa en el concepto de que el agua es para todas las especies, y que las comunidades humanas son sus administradores y no propietarios. El agua como derecho humano se limita al derecho de usar, disfrutar o beneficiarse de los recursos hídricos, siempre y cuando no se vean perjudicados.

Los enfoques holísticos han sido una parte importante de muchos sistemas de conocimiento antiguo, que trataban a todas las disciplinas especializadas como parte del sistema de conocimiento más grande o la filosofía. En la siguiente sección se examinan algunos de los conceptos documentados y principios que sustentan la relación entre el hombre y la naturaleza.

4.4 Principios del Enfoque de Negociación

La **visión dada** de arriba es una declaración de intenciones. En este caso, esta visión se divide en una serie de principios que forman la base del Enfoque de Negociación. Aunque se reconoce que algunos de estos principios en general son críticos dentro del proceso del MIRH, los tres primeros son específicos y nuevos para El Enfoque de Negociación. Algunos principios convencionales del MIRH han sido reinterpretados, en parte porque tienen connotaciones específicas para el enfoque, y en parte porque

ha habido una tendencia a que algunas instituciones financieras y gobiernos de manera conveniente interpretan de una manera en la cual se apoya “a los negocios como siempre”. Las características principales del Enfoque de Negociación se discuten en el Capítulo 5.

Estos principios están específicamente destinados a cualquier organización de la sociedad basada en la comunidad nacional o civil que participan en el proceso de defender El Enfoque de Negociación como un elemento esencial en el marco del MIRH. Del mismo modo, los principios de apoyo y el proyecto de la agenda de las comunidades indígenas o locales, tratan de hacer valer sus derechos sobre el agua y recuperar su control sobre la gestión de sus recursos hídricos. Además, también son pertinentes a los organismos gubernamentales e internacionales e instituciones financieras que tienen dificultades para aplicar los principios del MIRH a causa de sus dificultades para llegar a las comunidades locales e indígenas y otras partes interesadas.

Los siguientes diez principios son fundamentales para el enfoque:

- I. Dar prioridad a la acción local auto-motivada para iniciar El Enfoque de Negociación.
- II. Otorgar empoderamiento a las comunidades locales para hacer valer sus derechos básicos de agua.
- III. Mantener la flexibilidad para negociar en diferentes niveles al mismo tiempo.
- IV. Optimizar el uso de los recursos hídricos mediante la integración.
- V. Tomar decisiones por consenso en el nivel más bajo posible.
- VI. Ampliar la escala de iniciativas de gestión del agua a través de negociaciones iterativas.
- VII. Mantener la integridad y la resiliencia de los ecosistemas.
- VIII. Trabajar para lograr y mantener un equilibrio de género.
- IX. Utilizar la ciencia y tecnologías adecuadas.
- X. Promover la transparencia y la rendición de cuentas.

I: El principio de dar prioridad a la auto-motivación de la acción local para iniciar El Enfoque de Negociación

Las experiencias en la aplicación del Enfoque de Negociación sugieren que este funciona mejor cuando es iniciado por un núcleo de personas auto-motivadas, y cuando responde a una necesidad fuertemente sentida o un conflicto, según la percepción de una comunidad. La escasez de agua, la ausencia de infraestructura de agua, los desastres naturales, o una intervención externa, como una gran represa o un corredor de

navegación, son circunstancias en las que la auto-motivación de la acción local puede surgir. Tales acciones locales, también pueden ser provocadas por los acontecimientos en el trans-nivel de cuenca o regional. Como se explica en las secciones 2.2.2 y 3.1, es a nivel de las cuencas hidrográficas donde El Enfoque de Negociación se puede aplicar de la mejor manera.

No se descarta que el enfoque puede ser iniciado por las organizaciones no gubernamentales nacionales o internacionales, instituciones académicas, etc, pero su éxito depende en gran medida de su eventual aprobación y el control por parte de la dirección local de una comunidad o un grupo de acción.

Por último, es a través de este principio que es posible demostrar que el MIRH no limita el papel de la comunidad a la participación nominal en los proyectos de gobierno. El principio afirma el derecho de las comunidades para actuar como promotores, gestores o co-directores de los sistemas de agua, papeles que están a la par con los de organismos gubernamentales u otras instituciones establecidas. También afirma que las comunidades deben participar en la gestión continua y a largo plazo de los recursos de la gestión del agua.

II: El principio de las comunidades locales para hacer valer sus derechos al agua

Es normal que se observe a los gobiernos y organismos internacionales de financiación dar prioridad a proyectos de gran envergadura, tales como centrales hidroeléctricas o sistemas de riego. Si bien estos pueden ser importantes desde el punto de vista nacional o internacional, se puede evitar por completo las necesidades más urgentes y emergentes de las comunidades locales. El éxito del MIRH depende en gran medida en el reconocimiento de los derechos fundamentales de las comunidades para garantizar su acceso a los recursos hídricos, incluyendo los aspectos cuantitativos como cualitativos. Lo más importante es que, este principio reconoce el agua como un bien social y un recurso de propiedad común. Por lo tanto, debe ser mantenida en fideicomiso, protegida, conservada y utilizada de manera sostenible y equitativa por parte de las comunidades, pero no debe de tomarse como propiedad privada.

Este principio incluye el concepto de equidad (pero no igual) de distribución de agua en las cuencas fluviales, que requieren esfuerzos para lograr la equidad sobre la base de:

- la disponibilidad natural del agua debido a la precipitación;
- la población humana actual y proyectada que vive en la cuenca del río, y
- la variabilidad en la disponibilidad de agua en diferentes lugares de la cuenca del río, es decir, entre las sub-cuencas o micro cuencas.

Mientras que el derecho al agua para beber y para uso doméstico es visto como una prioridad absoluta, El Enfoque de Negociación permite a las comunidades la flexibilidad para determinar los volúmenes de agua que necesitan para otras actividades, tales como la agricultura, silvicultura, pesca, etc, de las que dependen para su subsistencia.

Además, se reconoce que para asegurar estos derechos es responsabilidad del empoderamiento de la comunidad. Esto implica mejorar la capacidad de las comunidades para negociar y tomar decisiones informadas y sabio uso de una combinación de conocimientos heredados y datos científicos. Para ello es necesario llevar los conocimientos tradicionales al día y presentar datos científicos pertinentes, de tal manera que pueda ser fácilmente comprendido. Ese proceso le ayudará a crear confianza y fortalecer las organizaciones de las aldeas para que sean capaces de formar asociaciones y federaciones.

Otro aspecto importante del empoderamiento de la comunidad se refiere a mantener la independencia financiera mediante la obtención de fondos de una variedad de fuentes y su gestión de manera transparente y democrática. Por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil que tienen éxito en el aumento de la proporción de las contribuciones locales, el equilibrio que comparten con subvenciones del gobierno local / nacional, completándolo con las aportaciones de los interesados, las empresas del sector privado y los donantes extranjeros, etc, serán capaces de rechazar las condiciones inaceptables o la presión de una sola fuente.

Empoderamiento de la comunidad

En el valle Kolwan, la cuenca del río Bhima, el estado de Maharashtra, la India, el Fideicomiso Ambiental Gomukh establece plataformas para la negociación y grupos de usuarios de agua y grupos de autoayuda de mujeres en cada aldea. Estos grupos fueron entrenados para calcular la disponibilidad de agua per cápita en el valle, por hogar y por hectárea, utilizando un modelo de balance hídrico simple. La precipitación anual fue dividida entre los habitantes del pueblo en función del área de tierra cultivada y el número de hogares. Esto permitió a los pueblos negociar el volumen de agua que se asignará a cada pueblo en el valle (ver tabla en el apéndice B).

Con esta información sobre la disponibilidad anual de agua en los hogares y el pueblo, los participantes tuvieron más confianza en las negociaciones con funcionarios del gobierno acerca de los volúmenes de agua que se lanzarán desde el depósito, y los horarios de tales emisiones. Con el tiempo, también fueron capaces de negociar los volúmenes de agua que se publicarán por hectárea y por ciclo de cultivo.

III: Principio de mantener la flexibilidad para negociar en diferentes niveles al mismo tiempo

La flexibilidad se entiende como la capacidad de hacer ajustes estratégicos dentro de una estructura de poder, ya que aumenta el margen de maniobra para una participación adecuada y justificable en la toma de decisiones y ejecución. Una mayor flexibilidad incluye la capacidad de anticipar y responder a eventos tanto a nivel local como a nivel global. Un enfoque flexible es imprescindible, teniendo en cuenta que el MIRH trabaja en un entorno dinámico, donde las condiciones externas pueden cambiar y los líderes provienen de diferentes grupos con diferentes competencias. Con el fin de incluir las opiniones a menudo divergentes y los intereses de todas las categorías de actores que trabajan en los distintos niveles de las negociaciones se hace esencial un enfoque flexible.

Como principio, la flexibilidad de los negociadores es también importante en las discusiones con las agencias gubernamentales, los actores urbanos / industriales, inversionistas y proveedores de servicios privados. La flexibilidad significa reconocer que el crecimiento institucional es orgánico, y no está predeterminado o es parte de un marco rígido impuesto desde arriba (es decir, a nivel nacional o de cuenca). Al mismo tiempo, la flexibilidad no significa poner en peligro los principios básicos del Enfoque de Negociación.

Otro componente importante de la flexibilidad es la capacidad para desempeñarse de manera simultánea en diversos ámbitos de interés: El MIRH implica trabajar en el empoderamiento de la comunidad, las modificaciones de políticas, el cabildeo, la conservación del medio ambiente, etc

IV: El principio de la optimización del uso de los recursos hídricos mediante la integración

En algunas situaciones puede haber diversas partes interesadas con los legítimos objetivos que deben ser reconciliados. En estos casos lo más prudente es no tratar de aprovechar al máximo uno o dos objetivos, pero sí optimizar todos ellos a través del proceso de negociación de los debates y las 'compensaciones'.

Sin embargo, este proceso de optimización del uso de los recursos sólo es posible si existe una integración sistémica de los esfuerzos en varios niveles. Dado que existe una tendencia natural de los sectores y grupos de interés para defender sus propias posiciones, puede ser necesario para ellos ejercer presión y abogar por la creación de foros en los que se puede trabajar hacia la integración en cada uno de estos niveles:

- La integración sectorial. Convencionalmente aceptados los sectores del agua, tales como el riego (agricultura), la energía hidroeléctrica, navegación, pesca, silvicultura, etc, son funcionales en la naturaleza, pero jerárquicos en su forma.

Todos estos sectores están relacionados entre sí y todos pueden beneficiarse si trabajan juntos de manera integrada.

- **Integración de Ecosistemas.** Los (sub) ecosistemas naturales pueden ser integrados en el proceso de planificación y ejecución mediante el establecimiento de las interdependencias y los vínculos entre ellos. Esto puede llevar a sinergias que serán beneficiosas para los ecosistemas, así como para el bienestar humano.
- **La integración institucional.** Los gobiernos, los ministerios, el poder judicial, los organismos de ejecución, RBOs, las autoridades locales, bancos y organismos financieros han de cooperar y coordinar sus políticas, estrategias y acciones para optimizar el uso de los recursos, en la actualidad y en el futuro.
- **La integración social.** Una variedad de instituciones sociales, culturales y religiosas, sociedad civil, las ONGs, académicos, medios de comunicación, instituciones de investigación, etc también están involucradas en la gestión del agua. Su plena participación e integración es esencial para encontrar soluciones socialmente necesarias y aceptables para los problemas de los recursos hídricos.

Trabajando en diferentes niveles

El Enfoque de Negociación se puede aplicar en una variedad de entornos y a cualquier escala, donde una multitud de factores interactúan para crear situaciones complejas y dinámicas. Por esta razón, las organizaciones no gubernamentales que facilitan el proceso de negociación deben estar preparadas para aprovechar las oportunidades que puedan surgir en los diferentes niveles.

Ecologia e Ação (ECOIA) es una ONG que trabaja para proteger el sistema de humedales Paraguay-Paraná, una vasta región que se extiende hasta las fronteras de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Como parte de su trabajo en la cuenca del Río de la Plata, ECOIA ha llevado a cabo una serie de iniciativas locales para movilizar a los grupos de base y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil. Al mismo tiempo, como miembro del Sistema Alianza (Sistema de Alianza de humedales), ECOIA estuvo involucrado en el diálogo con los tomadores de decisiones nacionales e internacionales. Estas discusiones culminaron con los acuerdos a nivel macro y ayudó a crear un entorno propicio para las negociaciones.

Para las ONGs, como ECOIA, adoptar El Enfoque de Negociación significa mantener la flexibilidad para abordar los problemas desde la base, a niveles nacionales e internacionales, mientras se reduce gradualmente la brecha entre ellos.

V: Principio de la toma de decisiones por consenso en el nivel más bajo posible

Las decisiones tomadas por El Enfoque de Negociación son el resultado de un proceso de creación de consenso y no se limitan a reflejar las opiniones de la mayoría. Este principio subraya la importancia de las negociaciones iterativas, el fortalecimiento de la capacidad, la sensibilización y el trabajo a través de una perspectiva de cuenca. Para lograr esto, el enfoque abarca todos los sectores de la sociedad, asegurándose que ningún interesado o algún segmento de la comunidad, especialmente a aquellos que fueron privados históricamente o discriminados, se excluyan del proceso de empoderamiento y la negociación. Las negociaciones y el consenso son esenciales no sólo en situaciones de conflicto, pero son herramientas eficaces en otras circunstancias y se pueden iniciar en diferentes puntos del proceso del MIRH.

En condiciones normales y pacíficas, las decisiones sobre la asignación / distribución de agua, la coordinación de los sistemas de prestación de servicios, de distribución de agua, prevención de la contaminación, etc, podrían ayudar a prevenir la aparición de conflictos y la polarización, en lugar de tener que resolverlos una vez que ocurren. Estas decisiones también pueden referirse a:

- la resolución de los puntos de vista divergentes a través del intercambio pleno y transparente de conocimientos con el fin de evitar malentendidos innecesarios;
- la ampliación de la escala vertical y horizontal gracias a la colaboración de los grupos con diferentes intereses y la ampliación a otras áreas / lugares (de la sub-cuenca a nivel de cuenca), y
- las políticas que deben ser modificadas o nuevas políticas o instrumentos jurídicos que pueden ser requeridos por los gestores del agua para mejorar la disponibilidad y distribución de agua, o para evitar el mal uso de los recursos hídricos.

El fortalecimiento de la capacidad de ambas comunidades y las autoridades en el establecimiento para llegar a decisiones por consenso es un requisito esencial para la aplicación del principio de subsidiariedad, es decir, garantizar que las decisiones responsables se toman en el nivel más bajo posible. Sin un proceso de continuas discusiones y negociaciones, ni será capaz de traducir este principio en la práctica.

Aprendiendo de las bases

Las ONGs que trabajan en todo el sistema de humedales Paraguay-Paraná en América del Sur se han dado cuenta de que necesitan proporcionar con la evidencia del éxito de las iniciativas locales a las autoridades del gobierno. Al demostrar la viabilidad de los enfoques innovadores para el mantenimiento de los ecosistemas naturales y mejorar la equidad social, las ONGs pueden ayudar a orientar las políticas y programas futuros para la región.

A lo largo del sistema de humedales, las organizaciones no gubernamentales están respondiendo a (o anticipar) las amenazas de los grupos vulnerables de las comunidades tradicionales y están trabajando para capacitar a las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, desean asegurarse de que las iniciativas más exitosas se replican en otros lugares y son convertidos a nivel regional.

Los proyectos locales, conocidos como “las iniciativas de la evolución positiva”, han demostrado que pueden desencadenar una espiral ascendente de poder social y económico. Un ejemplo es la “carnada viva” (ISCAS vivas) del proyecto para las comunidades ribereñas en el Pantanal, Brasil, dirigido por la ONGS Ecología e Ação (ECOA). El proyecto ha sido recientemente adoptado como un programa oficial del Ministerio de Pesca de Brasil y ha atraído el interés de las autoridades competentes de Paraguay y Argentina.

VI: Principio de la ampliación de iniciativas de gestión del agua a través de negociaciones iterativas.

Las iteraciones son un componente integral de las negociaciones. Con el fin de alcanzar decisiones justas, son requeridas varias rondas de conversaciones. Las decisiones tomadas en una ronda de una negociación puede ser rechazada en los próximos si los nuevos datos y la información que sale a la luz, requieren nuevas soluciones de compromiso.

Al aplicar El Enfoque de Negociación, es esencial que el proceso de los planes de ampliación de la escala, técnicas o procedimientos siempre sea gradual, como los debates, intercambios y las decisiones se mueven hacia arriba de un nivel a otro. Tal ampliación puede ser horizontal o vertical.

La Ampliación horizontal se refiere a la repetición o ampliación de un experimento, el modelo, la técnica, el procedimiento de planificación, estructura física, etc, para aumentar el alcance y la entrega de ‘software’ y / o las opciones de ‘hardware’ y especialmente, para replicar los modelos exitosos en otras partes. Ejemplos de escalamiento horizontal incluyen un nivel de aldea técnica de mapeo de los recursos naturales, una evaluación participativa de los recursos, un innovador sistema nacional de suministro de agua o un procedimiento de cobro de cánones anuales de agua, que se replica en un gran número de pueblos.

La ampliación Vertical se refiere a los casos en que, por ejemplo, se ha actualizado el “plan de desarrollo de agua” de un solo pueblo-a un plan integrado de 15 aldeas, luego de 50 aldeas en una sub-cuenca, y, finalmente, al nivel de un plan integrado para grandes sub-cuencas o de una cuenca completa. En cada uno de estos niveles, la ampliación vertical consiste en la integración de los más complejos conjuntos de variables físicas y naturales y los niveles más estratégicos de la negociación, la negociación

y las ventajas y desventajas. A menudo se refiere a la inclusión de instrumentos legales, procedimientos administrativos, las instituciones académicas de investigación, etc, y por lo tanto se requiere un enfoque más estructurado y formal.

En pocas palabras, consiste en la ampliación de la escala horizontal de validación y puesta a punto de una “historia exitosa”, mientras las ampliaciones verticales requieren un crecimiento orgánico en función de la complejidad de la integración.

Ampliación de la escala

En la cuenca del río Ocoña en el sur de Perú, dos organizaciones no gubernamentales - la Asociación Especializada Para El Desarrollo Sostenible (AEDES) y El Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO) - han formado una alianza para fortalecer la capacidad de las federaciones de organizaciones locales y la institucionalización de plataformas para la negociación, conocido como mesas de concertación, en cuatro sub-cuencas. Esta ampliación de la escala horizontal de experiencias AEDES con las mesas redondas y las federaciones en dos de las sub-cuencas sentó las bases de organización para la creación de una plataforma de agua en toda la cuenca en 2008.

En virtud de la nueva Ley de Aguas de Perú (2009) la estructura de gestión de cuencas hidrográficas ha cambiado y es responsabilidad de los consejos de cuenca. Las federaciones de las cuatro sub-cuencas participarán en una iniciativa inter-regional para crear el Consejo de Cuenca Ocoña (modificación vertical). Esto se espera que sea el primer comité constituido de cuenca de río, sin financiación del gobierno nacional, bajo la nueva legislación.

La nueva ley ofrece oportunidades para AEDES de utilizar sus experiencias con la planificación participativa en las subcuencas de apoyo a nuevas estructuras de gestión de las cuencas fluviales en el ámbito nacional. Podrían convertirse en pilotos de la creación de un Consejo de Cuenca y el plan de gestión de uso de métodos participativos, con poco financiamiento externo, para su aplicación muchas otras cuencas fluviales en el Perú.

VII: El principio de mantener la integridad y la resiliencia de los ecosistemas.

El mantenimiento de la integridad y la resiliencia de los ecosistemas son fundamentales para la conservación de sus valores intrínsecos y para el mantenimiento de los bienes y servicios disponibles en ellos. Los Ecosistemas de agua dulce son los ecosistemas más amenazados mundialmente, según la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005), con más del 20% de las especies de peces en peligro de extinción. Los principales desafíos a enfrentar son:

- el aumento de la contaminación del agua;
- aumento del número de especies en peligro de extinción;
- la disminución de los humedales, y
- reducción de los caudales ambientales en muchos sistemas de agua.

El Enfoque de Negociación se basa en la suposición de que existe un fuerte vínculo entre la supervivencia de las comunidades y de los ecosistemas, y que se compensen entre ellos, pueden ser mejor tratados sólo a través de negociaciones bien informadas. Para alcanzar esto, el enfoque ecosistémico se promueve en El Enfoque de Negociación, que es una estrategia para la gestión integrada de los recursos tierra, agua y vida, promoviendo la conservación y uso sostenible de forma equitativa.

VIII: Principio de trabajar para lograr y mantener un equilibrio de género

El Enfoque de Negociación fomenta la participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones. El logro de un equilibrio de género implica el reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres con respecto al agua y asegurar que sea conscientemente dirigida en las negociaciones. Esto significa no sólo que las mujeres y los hombres están representados por igual, pero reconoce que puede que sea necesario para fortalecer las capacidades de las mujeres a negociar, especialmente en las comunidades donde las mujeres no suelen ser consultadas cuando se toman decisiones que deben ser hechas de importancia crítica.

La representación tiene que ser seguida por la asignación de roles y responsabilidades específicas a las mujeres, así como proporcionar una compensación equivalente financiera para el tiempo y esfuerzo que aportan. Esto es especialmente cierto en ciertos roles que las mujeres tienen una ventaja comparativa en términos de visión y el desempeño, tales como contabilidad financiera, el mantenimiento de registros, mediación, etc⁴

El Género y la ciencia

En el 2002, los residentes de 16 pueblos del Valle de Kolwan, India, experimentan un brote de gastroenteritis y varios casos de malaria y cólera. A petición de las mujeres de los grupos de autoayuda en el valle, el Fideicomiso Gomukh realizó un estudio sobre la calidad del agua por la toma de muestras de 40 pozos y perforaciones que se han utilizado como fuentes de agua potable. Las mujeres estaban preocupadas por los ancianos y los niños, por lo que se mostraron entusiastas para ayudar a recoger las muestras. Sobre la base de los análisis de estas muestras, Gomukh recomienda que los pozos en 12 de los 16 pueblos deban ser tratados con desinfectante “Medi-cloro”. La mujer lanzó una campaña para mejorar la calidad del agua en el valle.

Como resultado del estudio y la campaña de las mujeres, prácticamente todas las fuentes de agua potable en el valle fueron declarados seguros en 2004, y disminuyó el número de casos de gastroenteritis y cólera. Al tomar la iniciativa para resolver lo que ellos percibían como un problema grave, combinada con el análisis científico, las mujeres ayudaron a crear conciencia acerca de la calidad deficiente del agua, que hasta entonces había sido descuidada.

Este ejemplo ilustra cómo el reconocimiento de las preocupaciones específicas de las mujeres - en este caso para la salud de los ancianos y los niños - pueden conducir a mejoras en las vidas de comunidades enteras y el aumento de la autoestima entre las mujeres mismas. Estos son pasos modestos pero cruciales en el logro de un equilibrio de género.

IX: Principio de la utilización de la ciencia y tecnología adecuadas

La adopción de tecnología apropiada consiste en la acertada selección de técnicas, estructuras e instrumentos que sean ecológicamente sostenibles. Las tecnologías apropiadas son asequibles, no demasiado complejas, fáciles de mantener y reparar localmente, adecuados para su propósito (objetivo), y lo más importante, “óptimas” en su diseño y aplicación, es decir, no “sobre-diseñado” ni demasiado rudimentarias.

Este último punto es crucial en el contexto de la tendencia de las empresas multinacionales o nacionales y los contratistas de imponer o endosar tecnologías que son caras, difíciles de mantener y reparar, o irrelevante a los contextos y necesidades locales. La adopción de tecnología apropiada incluye el uso de los conocimientos tradicionales que le es familiar a los miembros de la comunidad y el rechazo de las técnicas obsoletas o inferiores. Al mismo tiempo, implica la adopción de las innovaciones locales y la adaptación de las opciones tecnológicas que son asequibles (rentables) y fáciles de aplicar. A menudo, el ingenio local puede producir innovaciones y adaptaciones a un costo mínimo, lo que lleva a la entrega inmediata de los servicios o productos.

Aunque la información científica objetiva puede ser difícil y/o costosa de obtener, su disponibilidad a menudo ha demostrado ser una importante contribución para lograr un consenso en las negociaciones y tomar una mejor decisión. Datos cuantitativos fiables y objetivos puede permitir a los socios en las negociaciones detener el regateo sobre los datos básicos y centrarse en los problemas que se pretenden resolver.

Utilizar la ciencia para apoyar una solución negociada

En 1994-95, 16 aldeas en el valle de Kolwan, India, con una población total de cerca de 15.000, tuvieron problemas de distribución del agua. Los pueblos de aguas arriba dibujaron una parte relativamente grande de agua, mientras que los pue-

blos aguas abajo enfrentaron la escasez de principios de marzo hasta finales de mayo. A pesar de varias rondas de discusiones, los esfuerzos de los campesinos para resolver el problema resultaron inútiles. Así, en el 2001, la ONGs Gomukh Environmental Trust llevó a cabo un estudio científico del balance hídrico, teniendo en cuenta la precipitación media anual durante el período 1960-2000 para determinar la disponibilidad anual de agua. Los ancianos del pueblo solicitaron a Gomukh para organizar una reunión de todo el valle para discutir los resultados del estudio.

Sorprendentemente, cuando Gomukh presentó las cifras reales de la reunión, fue más fácil para los pueblos aguas arriba y aguas abajo para llegar a un acuerdo sobre la cuota anual de agua que se asigna a cada familia en cada pueblo (ver Apéndice B). También se decidió la construcción de varios pequeños embalses en la cuenca superior, donde el agua puede ser almacenada para su uso en los meses secos. Como resultado de ello, desde el año 2001 suficiente agua ha estado disponible en el río y no ha habido conflictos entre los pueblos aguas arriba y aguas abajo.

Información imparcial y la toma de decisiones

Para la toma de decisiones sobre cuestiones relativas a la gestión de los recursos naturales, la información imparcial es esencial. El Consejo Internacional para la Exploración del Mar (ICES) es un instituto científico que fue establecida en 1902, pero fue “confirmado” por un acuerdo intergubernamental sólo en 1964. El ICES iba a ser la “principal fuente de asesoramiento científico sobre el ecosistema marino a los gobiernos y los organismos reguladores internacionales que manejan el norte del Océano Atlántico y mares adyacentes. El acuerdo menciona explícitamente que el consejo debería ser “imparcial y no político”.

Con sede en Copenhague, la red de ICES de más de 1.600 científicos, de 200 institutos, hacen importantes contribuciones a los procesos, tales como las decisiones sobre las cuotas de captura anual de pescado para todos los estados costeros que bordean el Atlántico Norte y el Mar Báltico. En las reuniones de política, la información proporcionada por el ICES no se cuestiona, de manera que los tomadores de decisiones pueden concentrarse en cuestiones políticas en lugar de pelear sobre la fiabilidad de la información de diferentes fuentes.

X: Principio de promoción de la transparencia y la rendición de cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas en el funcionamiento y operación de gestión de recursos hídricos y la planificación es un principio esencial del Enfoque de

Negociación. La transparencia se refiere a la disponibilidad de la información y el conocimiento, mientras que la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los socios, interesados y las agencias gubernamentales que responden el uno al otro en términos de compromisos y objetivos, así como el uso de fondos públicos, etc

Muchos países han formalizado este principio a través de la legislación y los procedimientos que regulen el derecho a la información, la libertad de información, responsabilidad social corporativa, etc, con el fin de asegurar los sistemas más confiables y transparentes de gobierno, administración pública y el comportamiento social. La aplicación de este principio se considera un requisito previo importante para el éxito de este enfoque.

4.5 Resumen

Las visiones del agua como se refleja en las creencias y religiones de las sociedades antiguas de todo el mundo solían ser holísticas, integradas y enraizadas en los orígenes y el valor intrínseco de los recursos. En contraste, las visiones de los enfoques modernos se centran en los aspectos económicos y sociales del uso del agua por la sociedad y por lo tanto ese valor impacta sobre el medio ambiente en términos de beneficios para la raza humana.

La visión del Enfoque de Negociación se concentra en las comunidades. Es en este nivel que las visiones antiguas todavía están vivas, mientras que al mismo tiempo las soluciones prácticas a los fracasos de arriba abajo de la gestión del agua son más necesarias. El enfoque tiene como objetivo inspirar a las comunidades a superar los obstáculos y lograr un cambio fundamental, pero también los retos profesionales del agua y los líderes políticos tienen los medios y la experiencia para ayudar a la gente para convertir esta visión en realidad.

Notas

- 1 Esto está basado en las experiencias de más de 60 grupos de auto ayuda para mujeres en India, los cuales nombraron miembros- tanto hombres como mujeres- para grupos de usuarios. Ya que la mayoría de las mujeres realizan funciones domésticas, encontraron apropiado asignarles la contabilidad a estas, mientras los hombres realizaban tareas físicas tales como entregar el agua. En comunidades rurales tales divisiones tradicionales de las tareas es una forma de vida. Para las áreas urbanas, donde los hombres y las mujeres cuentan con trabajos remunerados, tal división puede parecer sexista, pero está basada en la realidad India.
- 2 Convención ICES, www.ices.dk



AOWadate
AKBERIE

nza...tu
16
E Publi

BRI BRI sh

4
2
D
K
A

5. Características del Enfoque de Negociación

El aprovechamiento del negocio trae consigo una respuesta alternativa a los problemas asociados con enfoques del pasado y presente al desarrollo y manejo de los recursos del agua. El aprovechamiento es único en el sentido de que no se ha desarrollado una metodología paso a paso por una organización. Ha evolucionado orgánicamente, basado en las experiencias simultáneas tiempo-real de organizaciones alrededor del mundo y sólo subsecuentemente ha sido cristalizado en el aprovechamiento descrito en estos lineamientos.

Como fue explicado en el capítulo anterior, El Enfoque de Negociación reafirma esencialmente los principios básicos que subraya el manejo convencional e integrado de los recursos del agua (MIRH), pero hay una diferencia en el nivel de implementación. La sección 5.2 resalta algunas de las características distintivas del aprovechamiento que son inherentes para el resultado de los cambios en las prácticas del manejo del agua. Pero la diferencia más importante es cómo el enfoque ve los puntos de vista de la participación. Este es el título de la sección 5.1.

5.1 Participación, entendida a través del Enfoque de Negociación.

Tal vez sorpresivamente, el Banco Mundial a definido participación como: “un proceso a través del cual las partes interesadas influyen y comparten el control sobre iniciativas del desarrollo y las decisiones y recursos que las afectan” (Banco Mundial, 1996). Definiendo la participación en términos de poder de decisión, sugiere que la toma de decisiones es sin duda el elemento central de un proceso participativo y la participación debe conducir al “empoderamiento” de los participantes. Reformulando en terminología de la sociedad civil, el Banco Mundial ha aceptado, en principio, la delegación y devolución del poder a las partes interesadas en el nivel apropiado más bajo como un cambio fundamental de apoyo en el proceso de implementación del MIRH.

Como se señaló en el capítulo 3, sin embargo, los procesos de manejo de los recursos hídricos que claman por ser integrados y participativos han continuado utilizando enfoques de arriba-abajo y han fallado en dar cuenta adecuadamente a los intereses y conocimientos de usuarios locales. Hay varias razones de por qué la participación retórica no ha funcionado en la práctica.

Primeramente, la participación de las partes interesadas en el MIRH ha sido limitada a la planificación participativa (es decir, pasando a través de las etapas de planea-

miento con los participantes). Esto ha caído en la misma trampa del enfoque arriba-abajo, al asumir que ese cambio es algo que puede ser “planeado” y las decisiones pueden ser tomadas por adelantado.

Segundo, el concepto de la toma de decisiones participativas casi siempre niega la existencia de una dimensión política y el hecho de que, los interesados deban ser excluidos a la hora de tomar decisiones controversiales. Las ONGs que aplican El Enfoque de Negociación reconocen esta realidad y consideran la participación como un proceso de negociación en el que los conflictos no son evitados pero son considerados como “motores de cambio”. Las negociaciones conllevan aprendizaje, creación de redes y manejo de conflictos. En esta forma alternativa de manejo, todos los interesados pueden expresar sus visiones y defender sus intereses y los cambios son negociados en un proceso de composición abierta, dinámica e interactiva. Es parte de la realidad política de que las decisiones finales impliquen compensaciones en contra de temas de interés general fuera del contexto de las negociaciones.

Las negociaciones son definidas en la sección 7.2.

OSC's y las ONGs

Las Organizaciones de la sociedad civil (OSC's) incluyen una amplia gama de organizaciones de voluntariado cívico y social, que son distinguidas por entidades que forman parte de las estructuras del estado y orientadas al mercado comercial de las compañías. Ejemplos de OSC's incluyen instituciones académicas, grupos activistas, cooperativas, federaciones de granjeros, grupos de mujeres y organizaciones de los pueblos indígenas.

Las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) también pueden ser consideradas como organizaciones de la sociedad civil, pero son constituidas legalmente y por supuesto, funcionan independientemente del gobierno.

5.2 Rasgos distintivos del enfoque

Participación comunitaria en el aprendizaje a largo plazo

Las ONGs que aplican El Enfoque de Negociación tienen que involucrar a las comunidades locales en todos los aspectos del manejo: en la preparación de los planes, el tomar e implementar decisiones y en monitorear y evaluar la implementación. Todos estos procesos requieren compromisos a largo plazo y procesos de aprendizaje continuos en los cuales están envueltos todos los interesados. Por lo tanto, El Enfoque de Negociación crea oportunidades para que las comunidades conceptualicen sus ob-

jetivos y prioridades de desarrollo en términos de recursos hídricos, como también en relación a la tierra, biodiversidad y mano de obra. Para las comunidades es posible usar conocimientos recién adquiridos y tecnologías tradicionales probadas por el tiempo, como los bloques constructivos para el desarrollo del manejo de estrategias y planes de los recursos hídricos.

Los procesos de negociación participativa, no tienen necesariamente que empezar en la parte inferior de la jerarquía social. Esos procesos pueden ser iniciados simultáneamente en diversos niveles de la jerarquía, así como en la aldea más pequeña o micro-cuenca. Esta flexibilidad en relación con el punto(s) de la iniciación es una característica clave del enfoque (principio III, sección 4.4).

El Enfoque de Negociación está basado en la premisa de que en un principio, las oportunidades para la toma de decisiones a través de negociaciones y la gestión estratégica son limitadas. Los esfuerzos continuos son necesarios para ampliar el espacio disponible para la negociación, concesiones y acuerdos, en orden para crear un nivel de campo de juego para todos los interesados.

Asegurar la efectiva participación de comunidades en estos procesos de aprendizaje a largo plazo requiere esfuerzos en dos áreas, en particular por las ONGs. Esta primera consiste en el fortalecimiento de la capacidad de las comunidades a participar en las negociaciones y de entender cuestiones tales como el MIRH, arreglos institucionales y el trabajo del sistema natural. La participación sólo puede ser genuina cuando todos los participantes en las negociaciones comparten el mismo conocimiento y tienen la capacidad de entender, interpretar y utilizar.

Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades

El apoyo de las ONGs en la participación comunitaria se centra en el fortalecimiento de capacidades en dos áreas. La primera es permitir a las comunidades negociar. Para esto, las comunidades necesitan adquirir conocimiento compartido y el entendimiento (i) de características de lo físico, biológico y químico y procesos del sistema de recursos hídricos; (ii) las diferentes funciones del sistema de recursos del agua en relación a las demandas de la sociedad; y (iii) los arreglos institucionales (instituciones, regulaciones, normas y tradiciones) para el manejo del sistema y sus funciones.

El fortalecer su capacidad para negociar también requiere de que las comunidades estén conscientes de sus derechos formales, tengan acceso a información imparcial y a desarrollar habilidades de comunicación efectivas.

La segunda área de enfoque para las ONGs es la de permitir a las comunidades llevar a cabo actividades que mejoren las condiciones de vida, en particular ac-

tividades que fortalezcan su desarrollo económico, reduzcan su vulnerabilidad y protejan el ambiente. Estas actividades incluyen la producción y mercadeo de cultivos orgánicos y de productos no maderables del bosque, conservando así bosques sagrados o humedales y construir sistemas de irrigación de baja escala.

Lo Segundo consiste en evaluar las necesidades de estas comunidades, basado en sus propias perspectivas e interpretaciones de problemas y posibles soluciones. Por mucho tiempo, las comunidades han tenido que recurrir a agencias de gobierno, quienes, basadas en información de segunda mano, limitada y sobre simplificada la información, les dicen qué problemas tienen y qué soluciones son más adecuadas.

Planes Maestros

Como respuesta general al aprovechamiento burocrático, las organizaciones de la sociedad civil desde hace mucho tiempo se centraron en enfoques de abajo hacia arriba, sobretodo como forma de revertir el proceso de toma de decisiones. En el caso de las cuencas, por ejemplo, el marco del MIRH trata la preparación de un plan maestro como el punto inicial determinado del proceso MIRH, donde el enfoque inicial ve al plan como el resultado de un proceso largo y detallado, donde los participantes hacen intercambios para tomar decisiones y llegan a posiciones de consenso a través de discusiones, negociaciones y participación informada. A diferencia de los planes maestros que son manejados por objetivos nacionales (o incluso internacionales), El Enfoque de Negociación brinda prioridad a las necesidades locales.

En este sentido, los marcos de la Asociación Mundial del Agua (GWP, 2000) y El Enfoque de Negociación son casi diametralmente opuestos. Si bien, el enfoque del plan maestro convencional se basa en el efecto “filtración” de la prestación de servicios a la comunidad, por ejemplo, El Enfoque de Negociación asume lo contrario, que la consecución de los objetivos locales es el objetivo primordial y que en conjunto se puede traducir en el cumplimiento de los objetivos nacionales. Sin embargo, esta inversión, contrariamente a la creencia, es la clave para la implementación generalizada de los principios del MIRH. Ambos procesos terminan en un plan integrado del manejo y desarrollo de los recursos hídricos, El Enfoque de Negociación supone un largo número de actividades, sub-planes e incluso intervenciones estructurales, las cuales pueden ser coherentes y complementarias hasta llegar al plan maestro final.

Mientras El Enfoque de Negociación enfatiza que la participación comunitaria es necesaria no sólo en respuesta a un plan maestro central, sino también en su creación, evolución e implementación. Siempre que la situación lo requiera, las organizaciones de la sociedad civil pueden y deben hacerse cargo de las tareas de toma de decisiones y gestión de los recursos hídricos que hasta ahora han sido una prerrogativa de los organismos estatales.

Negociación y planeamiento estratégico

El Enfoque de Negociación envuelve una serie de discusiones estructuradas e interactivas (ver capítulo 7) en las que las negociaciones se consideran un diálogo para resolver disputas y para llegar a un acuerdo sobre las líneas de acción que una comunidad necesita para satisfacer las necesidades básicas.

Aunque el método puede ser aplicado para las decisiones de una sola vez, como por ejemplo si se debe implementar un proyecto de infraestructura o un plan maestro, un objetivo importante es contribuir y estructurar a largo plazo, procesos continuos de manejo estratégico (ver capítulo 8). Tales procesos pueden fomentar el aprendizaje a través de un proceso interactivo de formulación de estrategias basadas en resultados y experiencias durante la implementación de intervenciones. Es esencial que los procesos sean totalmente transparentes, inclusivos y sensibles a las diferencias y puntos de vista complementarios expresados por los miembros de la comunidad, con el fin de llegar a un consenso.

El proceso de negociación- incluyendo el fortalecimiento de la capacidad a través de la planificación participativa y empoderamiento a través de la toma interactiva de decisiones- construye la confianza de representantes comunitarios y la confianza entre ellos y los oficiales de gobierno. En otras palabras, el proceso de planeamiento integrado (a cualquier escala sin una cuenca hidrográfica) por si mismo sirve como un mecanismo de fomento de la confianza.

Procesos de negociación como mecanismos de fomento de la confianza

En el caso de la Red Centroamericana de Acción del Agua (FANCA), El Enfoque de Negociación prueba eficacia para la construcción de campañas con las OSC's en diversos países que estaban tratando de reformular los marcos jurídicos e institucionales de el MIRH. Las OSC's desarrollaron la habilidad para identificar valores compartidos y objetivos, y para llegar a un acuerdo sobre las estrategias de campaña y las alianzas. Como resultado, estas organizaciones se hicieron más seguras y exitosas en promover el diálogo y las negociaciones, junto con aquellas envueltas en el manejo del agua- incluyendo grupos locales, organizaciones nacionales, el sector privado, sociedad civil y universidades (ver apéndice B, FANCA)

La dimensión espacial

El Enfoque de Negociación puede ser aplicado para problemas de ubicación, sean geográficos o políticos, en varias escalas espaciales, cuencas y sub cuencas de ríos, ecosistemas, regiones, países, municipalidades entre otras.

Los problemas en diferentes áreas deben ser abordados al mismo tiempo, también es importantes que los límites de cada área estén claramente especificados en las primeras etapas de la negociación y/o de los procesos estratégicos de planeamiento (ver Sección 7.2.1 y Tabla 8.2, estado 1). A veces puede ser difícil definir un área precisa si el borde físico, ecosistema o político/administrativo no coincide. Por ejemplo, la cuenca del río debe incluir bosques y otros ecosistemas, estuarios y deltas, como también unidades administrativas que se extiendan entre el límite de la cuenca del río. Como se mencionó, es preferible de aplicar El Enfoque de Negociación para el MIRH en el contexto de áreas bien definidas hidrológicamente, como las *cuenclas de los ríos*.

Muchas personas, particularmente miembros de comunidades rurales, encuentran difícil de apreciar y entender el MIRH, ya que se ha desarrollado como un concepto abstracto. A lo largo de la historia, las comunidades han entendido el agua en término de cuencas de los ríos y lagos, y se sienten cómodos con los problemas reales tales como los impactos aguas arriba y aguas abajo, cambios en la calidad del agua por la contaminación, los efectos de inundaciones y sequías, etc. También están familiarizados con las fortalezas y debilidades de instituciones sociales y la interacción entre los múltiples intereses de las partes interesadas. Consecuentemente, desde los principios del MIRH pueden ser aplicados realísticamente en el nivel de los límites de ríos, es también el nivel donde El Enfoque de Negociación es mejor aplicado (ver también secciones 2.2.2 y 3.1).

Las opiniones acerca de la extensión de la zona de donde El Enfoque de Negociación debe ser aplicado podrán diferir, sin embargo, en función de las percepciones locales de lo que debe ser gestionado por la comunidad y en el tiempo disponible.

En diversos reportes recientes, organizaciones internacionales han promovido el aprovechamiento de la cuenca del río. Pero como fue explicado en la Sección 3.1 no se espera que este cambio en sí mismo resultara en mejoras en la implementación de la GIRH.

La dimensión del tiempo

El Enfoque de Negociación para la GIRH debe ser considerado dentro de plazos diferentes. Esta debe tener los elementos clave de flexibilidad y espontaneidad, de responder ambos a emergencias a corto plazo y de buscar metas a largo plazo basadas en una visión predeterminada. Este acercamiento permite cambios en el enfoque de gestión y pueden ser aplicadas en diferentes ciclos de planeamiento y manejo. Esto significa que la implementación del enfoque genera gradualmente nuevas condiciones para el manejo y procesos de toma de decisiones a través de un mecanismo acumulativo de retroalimentación positiva. En el caso del Enfoque de Negociación, tal mecanismo implica que una vez que los cambios socio-ambientales, institucio-

nales y políticos lleguen a los niveles más altos, ellos continuarán para crear efectos indirectos-positivos y sinergias sin que exista la necesidad de buscar conscientemente los cambios iniciales. El enfoque por lo tanto, debe ser considerado dentro de una escala a corto plazo que demuestre los resultados intermedios de su aplicación, así como una escala a más largo plazo que le permitirá ampliar su alcance y volverse más fuerte.

Mecanismo de acumulación de retroalimentación positiva

Las enmiendas 73 y 74 hechas a la Constitución de la India en 1993, son buenos ejemplos de cómo las organizaciones de la sociedad civil, a través de los movimientos populares, lograron una mejora de la participación comunitaria a través del tiempo en la gestión del agua. Estas modificaciones llevaron a la creación de Panchayat Raj (asambleas locales) y la legislación relacionada con la gestión participativa del riego (GOM, 2005). Esta legislación prevé la transferencia directa de la responsabilidad de gestionar los recursos hídricos a las sociedades de los usuarios registrados y de las organizaciones.

5.3 Resumen

El Enfoque de Negociación anima a la participación genuina de las comunidades en todas las etapas de la gestión de los recursos del agua, en la preparación de los planes, en la toma y ejecución de las decisiones y en el seguimiento y evaluaciones de los avances e impactos. Dado que el proceso incluye diversos mecanismos de retroalimentación, la participación significa tomar parte en los procesos de aprendizaje a largo plazo.

El enfoque enfatiza en que la participación comunitaria no es sólo una reacción a los procesos de formulación de los planes maestros de arriba hacia abajo (a menudo de una sola vez). El enfoque incluye una serie estructurada de las discusiones que son parte de un proceso de gestión estratégica a través del cual los planes maestros evolucionan periódicamente como parte de un proceso iterativo.

Además de esta dimensión a largo plazo, El Enfoque de Negociación puede aplicarse a diversas escalas espaciales, ya sea geográficas o políticas, a partir de las sub-cuencas, cuencas, ecosistemas, regiones, países, municipios, etc. El enfoque es particularmente relevante para hacer frente a las realidades locales en el contexto de las unidades del sistema de agua, tales como (sub) cuencas de los ríos, donde los problemas se pueden abordar de manera coherente y consistentemente.



6. Creando un ambiente favorable para el Enfoque de Negociación

El objetivo del Enfoque de Negociación es el de contribuir a la aplicación práctica participativa de el MIRH. En particular, esta puede ayudar a romper con la retórica y a ayudar a resolver situaciones de estancamiento (capítulo 3) en las que los gobiernos continúan siguiendo enfoques tecnocráticos de arriba abajo. Aplicar el enfoque requiere de una comprensión de los mecanismos institucionales convencionales, los actores involucrados y los procesos de toma de decisiones dentro de los contextos políticos y administrativos. Tal conocimiento no es genérico, pero es específico para cada situación. Debe ser considerado como fundamental para la exitosa introducción del Enfoque de Negociación, dando lugar a diferentes estrategias y a roles de las organizaciones no gubernamentales.

Este capítulo enlaza a los capítulos anteriores que resumen los antecedentes y la necesidad de una reforma y los últimos capítulos que detallan las técnicas (las negociaciones y la gestión estratégica). Este capítulo tiene por objetivo ayudar a las ONGs a desempeñar un papel más proactivo en la reforma del sector del agua y en particular en la estructuración de las instituciones locales.

6.1 La importancia de instituciones potenciadoras

Aunque el concepto del MIRH ha evolucionado desde mediados de 1980, su implementación ha sido muy lenta y esporádica. Una reciente evaluación de los avances a nivel mundial en la implementación de el MIRH (GWP, 2007) indica que en el 50% de los países ha habido un progreso muy limitado o ninguno en absoluto, en otro 25%, ha habido algunos avances y sólo en el 25% el progreso ha sido “bueno”.

Arreglos Institucionales

El término “arreglos institucionales” se refiere a:

- Instituciones y organizaciones, que incluyen sus mandatos, capacidades y mecanismos de vinculación
- leyes, reglamentos y otros instrumentos que determinan la disponibilidad y el uso de los recursos, y normas locales y tradiciones

Dentro de estos acuerdos, una amplia gama de actores funcionan en los diferentes niveles de la sociedad, de lo global a nivel de la comunidad. Por razones prácticas, este capítulo se centra solamente en las instituciones y organizaciones.

En la mayoría de países de Asia, África y América Latina, las razones más importantes para la falta de progreso han sido la ausencia casi total de un entorno (socio-político y jurídico) un medio ambiente débil, desarticulado y la superposición de los marcos institucionales, en combinación con unos bajos niveles de conciencia entre el público de la jerarquía de las jurisdicciones políticas/administrativas relacionadas con el agua. Además, hay distintas interpretaciones de la planificación del MIRH y los procesos de gestión y sus marcos. En esta sección, se estudia el entorno propicio y las instituciones necesarias para que la aplicación práctica del MIRH sea posible en una escala más amplia, especialmente en los países en desarrollo.

Hay una amplia gama de instituciones en los planos mundial, regional, nacional y local que directa o indirectamente determinan la calidad y el grado de implementación del MIRH. Algunos de los factores que propician son exógenos al sector del agua, pero la mayoría están relacionados o están dentro del sector en su conjunto. Además, una gran proporción de los factores institucionales caen bajo la categoría general de gobierno, mientras que otros se encuentran en el dominio de la “sociedad civil”. Así que otro objetivo de este capítulo es trazar un mapa del marco institucional para identificar las lagunas y deficiencias que han impedido la implementación del MIRH y las distorsiones que se han infiltrado. Pero lo más importante, trata de identificar cómo El Enfoque de Negociación podría corregir esas distorsiones o llenar los vacíos, mediante la promoción de reformas institucionales en diversas circunstancias.

6.2 Entendiendo la gobernanza y gestión del agua

Los conceptos de gobernabilidad y de gestión son esenciales para la aplicación del Enfoque de Negociación y para la comprensión de sus posibilidades y limitaciones. En términos generales, la gobernanza se refiere a los arreglos institucionales (véase el recuadro), sino también a las políticas y acciones y cómo “abarca la relación entre una sociedad y su gobierno” (GWP, 2003). Gestión se refiere a un conjunto de prácticas y acciones con un objetivo particular y con un determinado margen de tiempo. La gestión del agua se puede definir como las tareas involucradas en la producción de bienes deseados relacionados con el agua y servicios para el beneficio de la sociedad en su conjunto, ahora y en el futuro.

Para más información sobre la gobernanza y gestión del agua, sobre todo los regímenes de propiedad común para la gestión de los recursos naturales, vea el Apéndice A.

6.3 Arreglos institucionales convencionales y actores

Los acuerdos básicos en la gestión del agua

Elinor Ostrom (1991) clasifica los actores involucrados en la gestión del agua como apropiadores, proveedores y productores. Apropiadores pueden ser personas físicas o actividades económicas, tales como hogares, industrias o actividades de transporte marítimo que utilizan o consumen el agua de o en un sistema de recursos hídricos. Los proveedores son los que organizan el suministro de los recursos hídricos, mientras que los productores son los que construyen, reparan o toman medidas para garantizar la sostenibilidad de los recursos del sistema en sí.

Obviamente, estas categorías se superponen. Los productores también pueden ser apropiadores (empresas públicas de abastecimiento de agua ambas producen y se apropian), mientras que los proveedores y los productores suelen ser los mismos, aunque no tiene por qué ser así (un gobierno nacional puede ofrecer un sistema de riego, pero lo arreglan con los agricultores para su funcionamiento y mantenimiento)⁵. En parte, esto depende del sistema considerado - por ejemplo, un sistema de recursos naturales o un sistema de riego -, sino también en el sistema político y administrativo y en normas y tradiciones locales. Lo importante es reconocer que estas diferentes funciones existen y se encuentran en una u otra manera “dadas”, y para distinguirlas cuando se trata la gestión del agua.

Los actores más importantes son los siguientes.

- Las organizaciones del gobierno en todos los niveles nacional, provincial y local que actúan como proveedores son responsables por el entorno institucional, incluidos los financieros, los procedimientos legales, etc.
- Los organismos gubernamentales que actúan como productores se refieren principalmente a la implementación de las agencias en línea, como los ministerios de recursos hídricos, la agricultura o la minería. Ellos están involucrados en la provisión de bienes y servicios a la sociedad, particularmente aquellos que son socialmente sensibles y comercialmente poco atractivos (la información, el suministro público de agua, protección contra inundaciones, las grandes represas, etc.)
- Delegar órganos funcionales de gestión del agua, tales como juntas de agua y los organismos de cuenca (ver Apéndice A) son controladas por cuerpos del gobierno, con cierto grado de independencia, por razones prácticas, pero en última instancia, el propio gobierno es responsable políticamente por su funcionamiento y rendimiento. Ellos pueden ser los proveedores (por ejemplo, la expedición de licencias o permisos de pesca), productores (por ejemplo, la distribución de agua de los embalses) o apropiadores (por ejemplo, la extracción de agua para abastecimiento público de agua).
- Las personas jurídicas privadas, la mayoría de los cuales se pueden caracterizar como apropiadores, extracción de agua o contaminarla para su uso en la producción de una variedad de bienes y servicios. En algunos casos, sin embargo,

ellos producen “agua”, por ejemplo, como las empresas públicas privatizadas de abastecimiento de agua. Estas personas jurídicas pueden ser organizadas por sector (por ejemplo, productores de caucho o camarón) o por región (por ejemplo, cámaras de comercio).

- Los apropiadores individuales se pueden organizar de diferentes maneras como las comunidades o las organizaciones de usuarios.
- Las ONGs / OSC’s pueden tener diversos papeles, principalmente como apropiadores, aunque en algunos casos, pueden estar encargados de las tareas de producción (ver sección 6.5).

Esquemáticamente, la estructura institucional es jerárquica en su forma. En la cúspide, la legislatura del estado o el parlamento puede dictar directrices que requieren (o permiten) a los ministerios y departamentos relacionados con los recursos hídricos crear nuevas estructuras, políticas y leyes para el desarrollo y la gestión de los recursos naturales. El parlamento también puede crear consejos especiales para la puesta en común de los recursos financieros de los diferentes sectores (ministerios o agencias), o para la generación y el intercambio de datos hidrológicos de manera sistemática o uso de la tierra, etc, con el fin de integrar los distintos intereses. En otras palabras, sólo después de la legislatura del estado ha dado un mandato a la rama ejecutiva que el proceso de reforma del sector y la creación de instituciones puede ser puesto en marcha.

En este contexto, el conjunto de normas, creencias y tradiciones también forman parte del sistema de gobernanza global, por lo que debe ser uno de los aspectos más importantes de la aplicación del Enfoque de Negociación. Por lo tanto, una importante tarea de las ONGs y OSC’s es iniciar los procesos del MIRH para asegurarse de que la gestión del agua tiene en cuenta el conocimiento local y los valores.

Campos relacionados del gobierno

Además de las políticas, leyes y reglamentos relacionados con el desarrollo y la gestión de los recursos hídricos en general y las cuencas fluviales en particular, hay otras políticas de apoyo y leyes pertinentes para El Enfoque de Negociación. La legislación en materia de derechos (y la libertad de) la información es clave, lo que permite la transferencia de conocimientos técnicos y científicos y la información sobre los procesos burocráticos y legislativos y de toma de decisiones estrictamente del “dominio del Estado” al dominio público. Dicha legislación puede conducir a la liberación de los llamados “clasificado” o documentos “oficiales” que posteriormente pueden convertirse en la base para un debate público informado y de discusión.

Las experiencias en muchos países en desarrollo indican que allí donde la libertad de la legislación de la información está en su lugar, y es acogida adecuadamente por la sociedad civil, los niveles de ineficiencia y corrupción se reducen. También puede

debilitar el nexo entre los empresarios, burócratas y políticos, y como consecuencia, los funcionarios del gobierno tienden a ser más sensibles y responsables ante la sociedad. Sin embargo, no hace falta decir que la existencia de dicha legislación por sí sola no es suficiente y que es sólo persistente, la presión pública dinámica, como por ejemplo a través de campañas en los medios, se puede asegurar que los principios consagrados en dichos instrumentos se aplican, lo que conduce al progreso en la implementación del MIRH.

Otra institución importante es el sistema financiero y de auditoría relacionados con los regímenes de contabilidad, tanto en el establecimiento del gobierno y en los sectores privados o cooperativas. A fin de garantizar la aplicación o ejecución (siempre que sea necesario) los bancos e instituciones financieras necesitan ser dirigidos por el Estado para que las finanzas estén disponibles y garantizar la fluidez y rapidez de los fondos del Estado a los ministerios, departamentos y organismos competentes, los bancos locales y las oficinas de extensión financiera, etc. Del mismo modo, el Estado puede ofrecer incentivos tales como exenciones fiscales para los donantes públicos y privados, devoluciones de impuestos y concesiones para las organizaciones comunitarias, incluyendo los grupos de usuarios / asociaciones de agua registrados, comités de desarrollo de agua, cooperativas de productores, los agricultores y las asociaciones de pescadores, etc. Además, instrumentos como la legislación de inscripción de las sociedades, fideicomisos, etc, deben contener cláusulas adecuadas y disposiciones relacionadas con la administración, gestión y ejecución de proyectos de desarrollo, para que puedan crear instituciones importantes para la implementación del MIRH.

Otros instrumentos que aparentemente no guardan relación con el MIRH también pueden ser importantes. Estos incluyen las políticas, leyes y procedimientos relativos a la evaluación de impacto ambiental, el reasentamiento y la rehabilitación de las familias afectadas por los proyectos, audiencias públicas y los sistemas de solución de controversias, etc. Del mismo modo, en el caso de la investigación científica, la información fiable y autenticada y análisis, las instituciones patrocinadas por el Estado o privadas son fundamentales para la recopilación, documentación y publicación de informes relacionados con las evaluaciones físicas, biológicas o sociales, culturales y económicas. Estas instituciones tienen que ser de nuevo el mandato y reguladas para asegurar que los estudios empíricos y evaluaciones relacionadas con los recursos hídricos que llevan a cabo son imparciales e independientes.

Los instrumentos y las instituciones descritas hasta ahora son sólo los más importantes e indicativas. La lista no es exhaustiva. En todos los países, establecer y garantizar el buen funcionamiento de este marco de las instituciones que permite es complejo. Estas instituciones evolucionan gradualmente con el tiempo y el proceso no puede ser fácilmente acelerado a través de los acuerdos, convenios y protocolos o través de los "condicionamientos" impuestos por las instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial.

Se reconoce que no hay un conjunto de instituciones o de leyes y políticas aplicables en todos los niveles y que puedan ser replicadas o mejoradas desde los niveles locales y de la cuenca fluvial a nivel nacional e internacional. El entorno propicio y las instituciones son producto de la transformación sociopolítica y la reforma a través del diálogo y la negociación, o en raras ocasiones, el resultado de la confrontación revolucionaria o los desastres sociales y naturales. También es evidente que un entorno propicio, aunque esencial para la obtención de resultados, no es estrictamente parte del discurso del sector del agua a nivel nacional o mundial.

La evolución reciente

En respuesta a la creciente complejidad de la gestión del agua, los gobiernos han llegado a desempeñar un papel más dominante. En los últimos años, sin embargo, los gobiernos de la mayoría de los países en desarrollo se han dado cuenta de que no pueden resolver el problema de la seguridad del agua por su propia cuenta. También reconocen que el sector privado es incapaz de resolver los problemas de los pobres y especialmente los problemas relacionados con la sostenibilidad ambiental. Por ello, han comenzado a abrir espacios para las organizaciones de la sociedad civil y las alianzas de la comunidad para mejorar los mecanismos de distribución de agua. Estos espacios también han sido el resultado de los movimientos populares y sus luchas. Un elemento clave del buen gobierno ha sido la introducción y promoción de las reformas del sector de agua y la descentralización de la gestión del agua.

A nivel mundial, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000) alentó a las iniciativas nacionales, haciendo hincapié en la importancia de la conservación del agua. Esto fue aprobado por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2002, donde los jefes de los estados estuvieron de acuerdo en un objetivo específico “preparar planes del MIRH y eficiencia en planes del agua” a nivel nacional para el año 2005 (ONU, 2002).

Desde la Cumbre de la Tierra en 1992, ha habido un cambio gradual de la gestión del agua basado en las unidades administrativas, tales como los distritos, condados, etc, para la gestión del agua basada en fronteras geo-hidrológicas, “cuencas fluviales” o “áreas de captación”. Este cambio ha dado lugar a la aparición de organizaciones de cuenca (RBOs) en muchos países. Francia ha establecido “organismos de cuenca”, mientras que Sudáfrica ha creado “organismos de gestión de cuencas hidrográficas”. En Europa, la Directiva del Marco del Agua de la Unión Europea ha creado instrumentos a nivel nacional para la gestión del agua. En Asia, varios países han introducido reformas. El estado de Maharashtra, en la India, estableció la Autoridad Reguladora de los Recursos Hídricos, que ordenó a los gobiernos locales o regionales crear RBOs con los mandatos de la preparación integral de cuencas (desarrollo) y los planes de manejo. Curiosamente, muchos estados han emitido directrices para elaborar dichos planes, que estipulan que las partes interesadas y los beneficiarios deben estar involucrados.

Por lo tanto, las reformas del sector del agua han creado espacios de participación comunitaria en el proceso de planificación, durante la ejecución, el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, hay que señalar que las burocracias no están necesariamente dispuestas a compartir su autoridad con las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, estos son precisamente el tipo de situaciones en las que las intervenciones a través del Enfoque de Negociación serán de gran valor. Hay, por supuesto, muchas de estas oportunidades y espacios donde las OSC'S pueden establecer la credibilidad y generar confianza en el marco de la gobernabilidad, así como en la sociedad en su conjunto.

6.4 Llenando vacíos, reformando el sector y creando un ambiente favorable

En esta sección se muestra cómo El Enfoque de Negociación para el MIRH puede crear espacios para la sociedad civil que operan en ámbitos que son mucho más amplios que los tradicionalmente utilizados en el sector del agua, utilizando el concepto de “gestión estratégica” (véase el capítulo 8). En este contexto, la reforma del sector del agua incluirá lo siguiente:

- la creación de una plataforma estratégica y de coordinación a nivel de cuenca como un campo apropiado para aplicar el enfoque de negociación;
- El establecimiento de un proceso de gestión estratégica como la tarea principal de la plataforma y el principal mecanismo para la aplicación del Enfoque de Negociación, y
- la participación de la plataforma para hacer frente a una serie de temas transversales para el MIRH, incluidos los arreglos institucionales, la gestión del conocimiento, las comunicaciones y el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para mejorar sus propias condiciones de vida.

6.4.1 Una plataforma estratégica y coordinada para la negociación

Las plataformas para la negociación están destinadas a proporcionar un entorno en el que las partes interesadas discutan las decisiones y acciones relacionadas con la gestión de recursos hídricos. Estas plataformas ya existen en formas diferentes y en diferentes contextos, tales como foros de la sociedad civil que discuten y actúan en contra de los efectos adversos de los grandes proyectos de infraestructura o como grupos de consulta iniciados por el gobierno que tienen como objetivo convencer a los usuarios locales de agua de la necesidad de una propuesta de intervención. Estas plataformas de discusión son importantes y pueden influir en la toma de decisiones y ejecución,

pero no tienen un papel estructurado que tiene como objetivo dar a las comunidades locales una voz decisiva en la gestión de los recursos a largo plazo y en el logro de los cambios que se necesitan para la reforma del sector del agua (sección 3.1).

En esta guía, una “plataforma de negociación” se refiere a un grupo de personas que representan todos los intereses en la gestión de los recursos hídricos de manera equitativa y tienen un papel definido y aceptado en la toma de decisiones, implementación y evaluación del gobierno. Una plataforma para la negociación podría tomar la forma de un consejo, un comité o un grupo consultivo que se establece en un entorno político y administrativo específico, que consiste en los órganos democráticamente elegidos (y sus correspondientes agendas y compromisos políticos) y una variedad de instituciones y régimen jurídico. Una plataforma de negociación es, pues, parte de una realidad existente administrativa y política y su “poder” para tomar decisiones y acciones dependen del mandato que recibe de los organismos responsables existentes.

En otras palabras, estas plataformas no están destinadas a convertirse en órganos de decisión en sí, sino con el fin de desempeñar su papel estructural en la gestión del agua, deben ser formalmente establecidas o reconocidas y sus decisiones y recomendaciones deben desempeñar un papel en las decisiones y acciones del gobierno.

Estas plataformas pueden funcionar sobre una base ad hoc, que trata de una sola vez las decisiones, por ejemplo, un proyecto de infraestructura o de la nueva legislación. O podrían ser utilizadas para resolver un conflicto específico, tal vez relacionado con la asignación y distribución de los escasos recursos hídricos. Esta guía, sin embargo, se centra en la creación de plataformas estratégicas y coordinadas permanentes como una condición importante para la reforma del sector del agua a través de la implementación continua de la participación del MIRH aplicando El Enfoque de Negociación.

Tales plataformas permanentes pueden ser funcionales en los diferentes niveles de la gestión del agua con distintos niveles de autoridad, pero incluso cuando se crean de abajo hacia arriba (que es preferible - ver más abajo), su sostenibilidad y eficacia final dependerá en un mandato formal y el apoyo por parte del gobierno, como el cuidador de los recursos naturales del país, incluyendo el agua. Bajo ciertas condiciones, el poder de decisión y responsabilidad de la administración puede ser delegada, por ejemplo, cuando las comunidades se les dan un mandato para gestionar sus recursos hídricos en un fondo común de recursos y de tomar todas las decisiones y las acciones correspondientes. Más comúnmente, sin embargo, estas plataformas tienen un papel consultivo y de coordinación, como un consejo de cuenca que se ha dado un mandato para formular planes estratégicos de la gestión del agua y coordinar, supervisar y evaluar su aplicación.

El estado y la influencia de tales plataformas organizadas - es decir, el grado en que sus recomendaciones sean tomadas en cuenta en el área política y de los organismos de ejecución, no sólo dependen de sus posiciones formales, los mandatos y su “en-

torno propicio”. Su influencia real tiene que construirse poco a poco y dependerá de los temas más prácticos y operativos. Estos incluyen el grado en que representan a los usuarios locales de agua, el acceso a la información y la capacidad de aprender de los procedimientos de seguimiento y retroalimentación, su grado de especialización e independencia y su historial de asesoramiento y toma de decisiones.

Lo más importante, la plataforma debe desempeñar un papel activo en el fortalecimiento de la capacidad de todos sus miembros, en particular aquellos que representan a los actores locales (ver sección 6.5).

Inicio de la plataforma

Las plataformas se pueden iniciar desde arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. Es preferible, sin embargo, contar con procesos de abajo-arriba que reflejen las necesidades de las comunidades para la reforma del sector del agua, en lugar de los procesos de arriba hacia abajo que han demostrado ser incapaces de establecer procedimientos adecuados para la gestión participativa (ver sección 3.1). Como tal, se puede hacer un buen uso de los grupos existentes y foros que organizan las personas locales en torno a temas candentes, en particular cuando se requieren soluciones adecuadas que los problemas se abordan en el contexto más amplio, por ejemplo, una cuenca (sub-) río (véase el recuadro, “Iniciar plataformas para la negociación”, en la página XX). Mediante el aprovechamiento de lo existente, pero a menudo limitado, se pueden hacer esfuerzos para ampliar las dimensiones espaciales y el tiempo de enfoque del grupo. Un ejemplo de ampliación de la dimensión espacial es cuando un grupo frente a las inundaciones en las llanuras aluviales aguas abajo empiezan a considerar a los bosques en el área de la rehabilitación de la cuenca aguas arriba, mientras que un ejemplo de aumento de la dimensión del tiempo es cuando un grupo cambia su enfoque lejos de las medidas correctivas inmediatas para hacer frente a estrategias a largo plazo.

Establecer una plataforma de negociación de acuerdo con la imagen ideal que aquí se presenta es un proceso a largo plazo que debe ser cuidadosamente ajustado a políticas locales, institucionales, condiciones físicas, sociales y económicas. No hay una receta oficial para este proceso. Para las ONGs que tienen como objetivo moderar este proceso es importante que ellas conozcan las condiciones de partida y tener la visión y la motivación para alcanzar su objetivo antes de un buen funcionamiento de la plataforma de negociación. Todo en el medio requiere de un proceso creativo que se desarrolla en armonía con los actores locales en un contexto local específico.

En mayor escala a los grupos locales antes mencionados, se debe dar prioridad al aumento de la dimensión política, lo que implica que el grupo debe ser formalizado y reconocido por el sistema político y administrativo. Por lo tanto su composición debe ser extendida para incluir a representantes de, al menos, las comunidades locales y del gobierno. Es un gran desafío para una plataforma evitar convertirse en una arena

de lucha entre los representantes locales y del gobierno y establecer un entendimiento compartido de los problemas y la voluntad de encontrar soluciones comunes.

Para poder llevar a cabo sus tareas de una manera innovadora que contribuye a la reforma del sector del agua, como una plataforma se debe incluir al menos las siguientes disposiciones:

- El mandato de la plataforma, las tareas y responsabilidades, haciendo explícito, por ejemplo, si es permanente o temporal, que las tareas de gestión se pueden abordar y cuáles son los límites del ámbito de la gestión;
- su independencia, tanto política como económica (Reporte de ¿quién?);
- su composición, lo que permite la verdadera participación de las CSO's;
- sus procedimientos de trabajo, incluyendo cómo deben ser hechas las decisiones;
- la comunicación con las comunidades y agencias gubernamentales;
- el apoyo técnico y financiero;
- el acceso a la información y los medios de comunicación, y
- formación de sus miembros.

Iniciando plataformas para la negociación

Los estudios de caso en el Apéndice B ofrecen varios ejemplos de la manera en que las plataformas de negociación han sido o están en proceso de establecerse.

- En Indonesia, en 2005, el local NGO PBS ayudó a las comunidades ribereñas de la cuenca del Lamasi a establecer el Foro DAS Walmas, como una plataforma para encontrar soluciones a los conflictos en curso sobre el agua. La plataforma se trasladó más allá de la solución de controversias para formular y proponer alternativas de gestión de la cuenca. Como resultado directo de las actividades del Foro, en 2006, las autoridades del distrito Luwu emitieron un decreto oficial sobre la conservación y el manejo de los recursos naturales y en 2010 se estableció un Consejo de Cuenca.
- En la India, la ONG Gomukh comenzó a organizar a las comunidades locales para mejorar la conservación del suelo y del agua en Kolwan, un valle de la cuenca del río Bhima, en 1997. Gomukh ayudó a establecer una plataforma para las comunidades para negociar las asignaciones de agua sobre la base de información proporcionada por Gomukh, sobre el balance hídrico del valle, incluyendo la precipitación anual, la capacidad de almacenamiento de agua, y requerimientos de los cultivos. Las comunidades negocian entre sí y con actores externos, como los funcionarios del gobierno y las organizaciones de turismo, tuvo éxito en lograr cambios radicales en la gestión de los

recursos naturales en la cuenca. Animado por la eficacia de la plataforma en Kolwan, Gomukh decidió entonces el enfoque de alto nivel horizontal, para Shivaganga, otro pequeño valle propenso a la sequía, a unos 70 km de distancia.

- En Costa Rica, la Alianza Nacional para la Protección del Agua (ANDA) fue creado por organizaciones de la sociedad civil - todos ellos miembros de la Red de Acción de agua dulce de Centroamérica (FANCA) que querían influir en las políticas y mejorar la gestión del agua. Los miembros de la alianza desarrollaron estrategias y líneas de acción para las campañas de promoción adaptadas a las diferentes etapas del proceso. Usando el mecanismo de la “iniciativa popular”, la Alianza organizó una petición instando al gobierno a presentar un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa. La campaña fue un éxito (la petición fue firmada por el 5% del electorado), y la propuesta es ahora (2010) discutida en el congreso.
- En la cuenca del Río Plata en América del Sur, la Alianza Sistema de Humedales fue formada por más de 300 ONGs y asociaciones, incluidas las organizaciones de base y nacionales, europeas y las norteamericanas. La Alianza actuó como el principal canal para llegar a los tomadores de decisiones, las autoridades públicas y las instituciones internacionales y de manera proactiva elaboraron una visión y lineamientos para un programa integrado para el sistema de humedales. Como resultado, el concepto de sistema de humedales es ahora reconocido por los gobiernos de los cinco países de la cuenca y por las organizaciones y convenios internacionales.
- En Perú, la ONGs Asociación Especializada Para El Desarrollo Sostenible (AEDES) ha brindado capacitación a las comunidades locales en la cuenca del Cotahuasi desde 1995. AEDES también ha apoyado la creación de espacios públicos de participación ciudadana conocido como Mesas de Consenso, donde los grupos de la sociedad civil son capaces de articular y discutir los planes y propuestas de desarrollo local. Las mesas redondas han contribuido a la designación del valle de Cotahuasi como un área natural protegida y en cooperación con los gobiernos nacional y provincial, a la creación de sub-consejos de cuenca y luego un Consejo de Cuenca.

El papel de los facilitadores

De lo anterior, es claro que las plataformas de negociación pueden tener muchas dimensiones y mandatos diferentes, dependiendo de su nivel de desarrollo. Estos deben establecerse en los contextos específicos de organizar las comunidades para resolver sus propios problemas o pueden ser los organismos existentes que ya asesoran a los gobiernos sobre las estrategias y/o la legislación. Cada plataforma tiene

que encontrar su lugar y papel en un paisaje administrativo y político existente, que será un proceso largo y continuo. Es importante que una plataforma establezca un entorno en el que representantes de los interesados se encuentren como iguales y participen en el diálogo para resolver un problema común. Esto requerirá un clima de entendimiento y confianza entre las partes interesadas, sobre la base de que el papel y la influencia de la plataforma puede crecer (véase el recuadro “Iniciar plataformas para la negociación”).

En este proceso, el facilitador desempeña un papel vital. El facilitador no sólo es un intermediario neutral, que mejora las comunicaciones entre las partes interesadas. Con el fin de concertar acuerdos, el facilitador también debe tener una estrategia, recursos y una base de poder. Él o ella tiene que demostrar autoridad, habilidades, carisma y la confianza de todos los participantes en las negociaciones (Leeuwis, 2000).

Un perfil general de un facilitador, sin embargo, describe un ideal, tal vez inexistente. El perfil por lo tanto, debe adaptarse a las circunstancias específicas y el propósito de la plataforma. A veces, un líder local fuerte puede ser necesario para poder estar por encima de las partes negociadoras. En otras situaciones, una neutralidad política, individual académicamente fuertes pueden ser más capaces de resolver un conflicto difícil o puede ser preferible elegir un líder joven y enigmático, que puede establecer una nueva plataforma en los rieles. En cualquiera de estos casos, el candidato ideal será difícil, si no imposible, de encontrar. La selección es más probable que sea el resultado de un proceso político en el que la influencia de la plataforma en sí, sobre todo en sus primeros años, es poco probable que sea decisivo. En este sentido, dos cuestiones deben abordarse.

En primer lugar, está la cuestión de si el facilitador debe ser independiente o debe depender del apoyo de una de las organizaciones participantes. La total independencia es una ilusión; las personas que están familiarizadas con la situación del problema a menudo tienen relaciones con uno o varios de los grupos de interés. Sin embargo, es importante que el facilitador no sea considerado para que represente a sólo uno de ellos y que tenga la libertad de actuar como una autoridad neutral. Se debe permitir al facilitador acceder a los medios y fuentes de comunicación e información, dar consejos no solicitados y permanecer a disposición del público. Estas son formas efectivas para asegurar su posición independiente.

El segundo problema se refiere a la tarea del facilitador para crear un ambiente de confianza y respeto entre las partes interesadas. Todas las preocupaciones e ideas sobre cómo resolver una situación problemática en particular, deben tomarse en serio y ser discutidas de una manera que todos los participantes puedan entender. Más importante aún, el facilitador debe considerar la negociación como un proceso de comunicación y el aprendizaje, más allá que un proceso de toma de decisiones. Sin embargo, es quizás inevitable que el facilitador también arbitre situaciones donde los participantes son incapaces de llegar a un consenso. En tales casos, deberá asegurar-

se de que las discusiones que llevan a decisiones sean transparentes y debidamente documentadas.

Condiciones propicias para el funcionamiento de una plataforma.

El éxito del funcionamiento de la plataforma depende de dos conjuntos de condiciones propicias: las que son “subjetivas”, en función de las personas involucradas en las negociaciones y los que son “objetivas” y definen el contexto en que las negociaciones tienen lugar.

Condiciones subjetivas se refieren a las actitudes y capacidades de los participantes, incluyendo:

- confianza y respeto entre los diferentes actores;
- capacidad de comunicarse;
- disponibilidad para participar (tiempo para la participación es a menudo un recurso escaso);
- disposición a escuchar los problemas y las preocupaciones de los demás;
- voluntad de buscar alternativas y negociar, y
- conocimiento y comprensión de cómo y en qué contexto político, las decisiones se toman y se aplican.

Las *condiciones objetivas* se refieren a la presencia de una plataforma que funcionaba adecuadamente para las negociaciones. Una condición previa fundamental para el éxito de estas plataformas es la existencia de marcos legales e institucionales o de acuerdos formales, incluyendo:

- Enlaces transparentes y operativos para la toma de decisiones políticas estructurales y en la elaboración de presupuestos y ejecución de los organismos y procedimientos;
- la presencia de todas las partes interesadas y su participación equitativa y la participación en todas las etapas de la gestión, incluida la aplicación y la evaluación (y no sólo en los ejercicios de planificación);
- el compromiso de todas las partes interesadas para dar seguimiento a las decisiones y recomendaciones formuladas por la plataforma;
- un espacio y un entorno que aliente las iniciativas locales;
- oportunidades para fortalecer la capacidad de todas las partes interesadas y
- la existencia de mecanismos para las negociaciones de alto nivel y de redes para involucrar a los actores en todos los niveles.

Qué hacer si las condiciones permitidas no están en su lugar

Es poco probable que todas las condiciones descritas anteriormente estén en su lugar, dada la renuencia de las instituciones establecidas (e individuos) para aceptar enfoques innovadores que se apartan de los negocios como de costumbre. Por ejemplo, puede parecer que una de las partes no está jugando el juego de acuerdo a las normas (véase las negociaciones de principios en la sección 7.1), o que el equilibrio de poder en una de las cuencas hidrográficas del consejo es todavía demasiado a favor de las instituciones establecidas o que el propio consejo no tiene la capacidad operativa y enlaces para la toma de decisiones estructurales políticas.

Estas deficiencias deben ser objeto de negociación continua. Los grupos que participan en la gestión participativa deben seguir para mejorar y poco a poco lograr una mejor posición y más influencia en la toma de decisiones políticas y procesos de gestión. Es esencial que las comunidades y sus representantes entiendan que con el fin de lograr una gestión auténticamente participativa, tanto las instituciones y las prácticas de gestión tendrán que cambiar. No deben dudar en tomar medidas proactivas para explorar formas alternativas de participación en la gestión. Para que las comunidades se conviertan en socios respetados en la gestión no sólo debe tener una buena comprensión de los mecanismos institucionales existentes, sino también de los recursos a ser administrados y los problemas de gestión a la mano. Sólo por tomar una posición proactiva, basada en una comprensión adecuada de los sistemas naturales, socio-económicos e institucionales, las comunidades pueden contribuir a las reformas necesarias en el sector del agua.

Con respecto a los partidos que no juegan según las reglas de “negociaciones de principios”, Fisher et al. (1991) ofrece la interesante sugerencia de que los participantes en las negociaciones exploren, antes de las negociaciones, qué hacer si un acuerdo no se alcanza. Fisher et al recomienda el desarrollo de una “mejor alternativa a un enfoque negociado, o BATNA, como el estándar contra el cual cualquier propuesta debe ser medida. BATNA podría ayudar a los participantes a evitar la aceptación de los dos términos que son muy desfavorables y rechazar términos que serían de su interés a aceptar. Tal como BATNA, puede fortalecer su posición en gran medida.

Generando y desarrollando los posibles BATNAs requieren a los participantes: 1) para compilar una lista de acciones posibles, si no hay acuerdo, 2) para mejorar algunas de las ideas más prometedoras y convertirlas en alternativas prácticas, y 3) para seleccionar, tentativamente, la alternativa que parece ser la mejor.

6.4.2 Un proceso de gestión estratégica

La gestión estratégica es un enfoque que va más allá de la mera formulación de estrategias. En el contexto de la aplicación del Enfoque de Negociación, una estrategia de

gestión del agua se refiere a un paquete que se compone de todas las estrategias de los actores participantes. Más importante, sin embargo, la gestión estratégica también se refiere a la gestión que utiliza estas estrategias para guiar y coordinar sus intervenciones. Mecanismos de seguimiento y retroalimentación entonces prevén un proceso de gestión continuo, cíclico y repetitivo en el que El Enfoque de Negociación garantizaría que todas las partes interesadas se involucren y participen en el proceso de aprendizaje, que es una característica esencial de este enfoque. Este proceso de gestión estratégica se desarrolla en el Capítulo 8.

6.4.3 Temas transversales

Las tareas principales de una plataforma de negociación son para el establecimiento y aplicación de un proceso de gestión estratégica de acuerdo con los principios del Enfoque de Negociación. Esto significa, sin embargo, que la plataforma también debe ser involucrada más activamente en el tratamiento de una serie de temas transversales, a saber:

- Arreglos institucionales (institutos y leyes / reglamentos), incluyendo distintas formas de asociación;
- gestión del conocimiento - la disponibilidad y el acceso a conocimientos e información;
- el mantenimiento de una red de comunicación que funcione bien, y
- el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades.

Los arreglos institucionales adecuados para la gestión del agua

La plataforma tiene que analizar los arreglos institucionales existentes y sugerir cambios para mejorar la gestión del agua. Instituciones, en particular la forma en que funcionan y los instrumentos de gestión que tienen a su disposición, pueden cambiar; los arreglos correspondientes por lo tanto estarán sujetos a las negociaciones.

Lo importante en este contexto es un profundo conocimiento y comprensión de las instituciones existentes, sus mandatos, las fortalezas y debilidades, así como las leyes y reglamentos que les proporcionan los “instrumentos para la gestión”. Como se mencionó, las normas locales, creencias y tradiciones deben ser cuidadosamente considerados cuando se trata de arreglos institucionales, su inclusión es una justificación importante y un principio del Enfoque de Negociación. Se necesita una especial atención para pagar a las distintas formas de asociaciones público-privadas, pero nunca debe convertirse en una receta para reducir la responsabilidad del gobierno para la gestión de los recursos del agua de la nación (véase el recuadro en la página XX).

La gestión del conocimiento

Las decisiones de gestión deben basarse en los mejores conocimientos disponibles. La gestión del conocimiento se refiere a la creación y operación de una base de conocimientos en apoyo de las etapas clave de la formulación de estrategias, planes de acción, implementación, monitoreo y evaluación. Aunque el marco de indicadores es un componente importante de una base de conocimiento, la gestión del conocimiento tiene una connotación mucho más amplia. Se refiere no sólo a otras fuentes de información, como mapas, libros y expertos, sino también a cómo esta información se obtiene, es almacenada y cómo se tiene acceso a esta información.

Una justificación importante de una base de conocimientos que sea abierta y aceptable para todas las partes es que las negociaciones sobre temas importantes de gestión del agua no deben desviarse por las preocupaciones acerca de los datos y la información. Así, todos los partidos deben tener acceso a la misma información y el conocimiento experto y ponerse de acuerdo sobre su valor representativo y su fiabilidad.

El conocimiento puede adoptar diversas formas, que van desde los datos rigurosos a la comprensión y entendimiento y que reside con muchas organizaciones e individuos en diferentes formatos, como bases de datos informatizadas y las colecciones de mapas mantenidos por departamentos hidrográficos y las experiencias de los expertos.

Asociaciones público-privadas

Las asociaciones público-privadas han sido durante mucho tiempo consideradas como soluciones innovadoras a los problemas existentes y se proponen a menudo en situaciones donde los usuarios y no los contribuyentes, esperan que paguen por los servicios prestados. Los gobiernos pueden ayudar con las inversiones iniciales y podrían asumir el riesgo - de las catástrofes naturales, por ejemplo -, mientras que las organizaciones privadas se encargarían de la gestión operativa del día a día. Tales soluciones sólo pueden ser atractivas en la gestión de los recursos naturales cuando las organizaciones privadas están bajo contrato estricto con el gobierno y el gobierno mantiene el control de temas por lo menos a largo plazo - no comercial -, tales como los relacionados con la sostenibilidad y la reducción de la pobreza.

El deseo de reducir las responsabilidades de las agencias del gobierno nunca debe ser usado como justificación para el establecimiento de alianzas público-privadas. La cantidad de esfuerzo necesario para supervisar y controlar adecuadamente las organizaciones privadas en virtud de acuerdos de asociación es a menudo subestimado o incluso ignorado.

De particular importancia es el conocimiento que reside dentro de los organismos gubernamentales y con la población local, que no siempre es disponible y accesible fá-

cilmente. En muchos países, el conocimiento que reside con el gobierno se considera de dominio público, en teoría, pero es de difícil acceso en la práctica. El conocimiento local puede estar oculto y es difícil de encontrar y recuperar.

La gestión del conocimiento estructurado necesita una organización anfitriona encargada de las tareas a largo plazo de identificación, recopilación, gestión y difusión del conocimiento. Un importante primer (y continuo) trabajo de dicha organización es decidir qué tipo de conocimiento se necesita (evaluación de las necesidades). En otras palabras, lo que está en juego es *el diseño de la base de conocimientos*. Obviamente, el diseño dependerá de los requisitos de conocimientos de los procesos que la base del conocimiento espera para apoyar y tiene que ser cuidadosamente decidido en estrecha colaboración con la plataforma estratégica y de coordinación. Una vez que la necesidad para el conocimiento es creado, la organización debe identificar todas las posibles fuentes y hacer arreglos sobre su acceso y disponibilidad. No todos los conocimientos estarán disponibles en la organización anfitriona, pero por lo menos debería ser capaz de localizar el conocimiento y permitir el acceso.

Además de tener acceso a la información, todas las partes deben ser capaces de entenderla e interpretarla. Esto debe ser considerado una condición importante para el éxito de las negociaciones y por lo tanto una tarea importante para cualquier organización encargada de la gestión del conocimiento. (Para más información sobre los conocimientos necesarios, consulte la sección 8.4.3.)

Las redes de comunicación

La importancia de una red de comunicación que funcione correctamente se relaciona con la necesidad de que la plataforma sea transparente y responsable en temas tales como:

- la identificación de problemas;
- las soluciones propuestas;
- el conocimiento y la información sobre el estado y los procesos del sistema de recursos hídricos y sobre el progreso de las intervenciones;
- el funcionamiento de la plataforma, incluyendo los procedimientos de trabajo, decisiones o asesoramiento y las finanzas.

Las redes de comunicación deben ayudar a mejorar el conocimiento, obtener conocimiento e información y apoyar la toma de decisiones. Una política de comunicación explícita es un instrumento de gestión importante.

Además de la comunicación directa entre los distintos participantes de la plataforma y las organizaciones que representan (ver Sección 7.3.6), la plataforma en su conjunto tiene que establecer una red de dos vías de comunicación con: el entorno político y administrativo que permiten la plataforma, los usuarios del agua y el público.

La utilización de la gran cantidad de técnicas de comunicación que están disponibles deben ser objeto de negociaciones. Una cuestión de gran relevancia, por ejemplo, es el acceso de la plataforma para los medios de comunicación, que está relacionada con su grado de independencia.

Fortalecimiento de las capacidades de las comunidades locales

Un aspecto importante del MIRH y de la visión y los principios del Enfoque de Negociación (véase el Capítulo 4) se centra en el aumento de la capacidad de las comunidades para mejorar sus condiciones de vida - incluyendo la promoción del desarrollo económico, reduciendo la vulnerabilidad y protegiendo el medio ambiente. Aquí, es importante asegurarse de que todos los miembros de estas comunidades, tanto hombres como mujeres, tengan acceso a las instituciones, a los recursos (naturales y financieros) y al conocimiento y que el conocimiento local, las tradiciones y costumbres se reconozcan e incorporen en el proceso de formulación de estrategias y planes de acción.

6.5 El involucramiento de las ONGs

¿Cómo, cuándo y dónde aplican las ONGs El Enfoque de Negociación, teniendo en cuenta el marco institucional, en gran medida el proceso jerárquico de toma de decisiones y las sugerencias anteriores para la reforma del sector del agua? La experiencia sugiere que una comunidad o sus representantes pueden iniciar una intervención en prácticamente cualquier punto en el tiempo o en cualquier nivel dentro del sector del agua.

6.5.1 Lidiando con contextos diferentes

Las ONGs pueden desempeñar varias funciones diferentes, dependiendo del contexto. Hay cuatro posibles situaciones:

1. El gobierno ejerce sus funciones como se espera convencionalmente, permitiendo los procesos de participación, aunque con defectos. Esta es la situación ideal, pero es rara. En este caso, la posición / rol de las ONGs es seguir y apoyar al Estado como el principal organismo encargado de la gestión del agua.
2. El gobierno está ausente y no ejerce su esperada función. Aquí, las ONGs desempeñan funciones en las que reemplazan al gobierno / agencias de línea o alientan y apoyan para desempeñar el papel que se espera.
3. El gobierno quiere externalizar la gestión de recursos a los sectores corporativos o privados. Aquí, el punto de partida es más complejo ya que involucra una amplia gama de actores, incluso los militares. Las ONGs desempeñan sus funciones convencionales - negociando y proponiendo alternativas o desafiando a los sectores estatales y otros (véase el recuadro, "asociaciones público-privadas", en la página XX).
4. El gobierno es represivo. En tales ambientes no democráticos la preocupación inmediata de las ONGs puede ser para sobrevivir como grupos disidentes. Puesto

que hay poco espacio para acciones como las mencionadas anteriormente, pueden centrarse en la sensibilización y su trabajo puede estar limitado a nivel de aldea.

La gestión estratégica, como se describió anteriormente, sólo se aplica a la primera y segunda situación (aunque en Europa los organismos competentes son capaces de llegar a la sociedad, que no es el caso en muchos países en desarrollo). En las situaciones tercera y cuarta, las ONGs pueden ser confrontadas con los problemas que no son negociables para ellos, así que es poco probable que se sienten a la mesa de negociaciones con los gobiernos. En esos casos, las ONGs desempeñan sus funciones convencionales de empoderar a las comunidades.

En realidad, las comunidades locales y las ONGs / OSC's tienden a actuar en respuesta a eventos tales como la escasez de agua, inundaciones, episodios de contaminación o el inicio de la construcción de una presa de gran tamaño que sumariamente se desplazan a grandes poblaciones. Los conflictos y desastres, por desgracia, son los factores que motivan para comenzar la movilización comunitaria y la creación de plataformas de múltiples partes interesadas en las que las negociaciones estratégicas pueden llevarse a cabo.

El Enfoque de Negociación puede aplicarse en contextos urbanos o en situaciones industriales, donde los enlaces ascendentes y descendentes están bien establecidos.

6.5.2 Posibles estrategias y papeles

Si el gobierno ejerce sus funciones como convencionalmente se espera (situación 1 arriba) y los marcos legales e institucionales están en su lugar, quizás el mejor momento y el lugar de una ONGs para intervenir y establecer una plataforma para la negociación es cuando la Organización de la Cuenca de un Río (RBO), ha anunciado su intención de preparar un plan integrado de cuencas hidrográficas. Esta es la etapa donde está la menor resistencia a sugerencias e ideas de las comunidades beneficiarias y se puede esperar una actitud positiva hacia un proceso dinámico y constructivo de participación. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estas plataformas aún representan enfoques de arriba abajo (ver sección 3.1) y los esfuerzos deben hacerse para convertirlas en las plataformas descritas en la Sección 6.4.1. Por ejemplo, el RBO no ha aceptado el concepto de gestión estratégica, en cuyo caso una organización no gubernamental puede centrarse en el empoderamiento de las comunidades mediante la sensibilización, el fortalecimiento de la capacidad y el apoyo a las redes.

Cuando el gobierno no está cumpliendo el papel que se esperaba, las ONGs pueden representar los intereses de los usuarios locales de agua en los niveles superiores de gestión, tales como juntas de agua nacional o provincial. Temas a negociar en estos niveles se relacionan con la gestión del agua en general. En estas situaciones, las ONGs no pueden representar sólo a un grupo específico, pero se espera que tengan una buena visión general de los intereses de diferentes grupos sociales y la forma en

que dependen de los recursos hídricos. Así, las organizaciones no gubernamentales deben tener acceso a las redes activas de comunicación enlazando estos grupos en el campo.

Si la constitución nacional carece de disposiciones o cláusulas que permiten al MIRH, las ONGs pueden iniciar El Enfoque de Negociación al más alto nivel político, es decir, a nivel de las enmiendas a la Constitución. Del mismo modo, si el Gobierno introduce una nueva política, ley o reglamento que no es percibido como pro-comunidad, las ONGs pueden utilizar El Enfoque de Negociación y la movilización de la comunidad en su caso como “herramientas” para lograr un cambio.

Cuando se trata de regímenes represivos, las ONGs pueden ser confrontadas con los problemas que no son negociables para ellos. Aquí las ONGs podrían apoyar a las OSC's para iniciar el proceso a nivel de la aldea más pequeña o de la comunidad mediante la identificación de los problemas más críticos o controvertidos y luego empezar a poner en marcha varias rondas de conversaciones con otros actores / instituciones. Los miembros de la comunidad también pueden empezar por tratar de resolver un problema local de agua / saneamiento por sí mismos y luego extender el proceso para incluir a otros pueblos y ciudades en las discusiones y negociaciones.

Ejemplos de la labor de las ONGs

En el contexto de las estrategias anteriores para la participación, las ONGs pueden desempeñar una variedad de funciones, como las organizaciones que contribuyeron a esta guía lo han demostrado (véase el Apéndice B).

- Poner en marcha y formalizar las plataformas estratégicas en las que pueden representar a la sociedad civil.
- Desarrollar las capacidades de los grupos sociales y comunidades para que puedan participar eficazmente en los procesos de planificación.
- Como contratistas sociales, las ONGs están en una buena posición para identificar a los grupos sociales críticos y evaluar sus medios de vida y actividades. Con su comprensión de los conocimientos locales, percepciones y preferencias de las organizaciones no gubernamentales pueden hacer contribuciones importantes en el proceso de analizar los problemas e identificar soluciones.
- Contribuyendo a la gestión del conocimiento. Las ONGs a menudo actúan como intermediarios entre los usuarios locales, las plataformas estratégicas y organizaciones gubernamentales, por lo que puede ayudar al flujo de dos vías de conocimiento: (i) mediante la identificación de los conocimientos locales y poniéndolos a disposición y comprensibles para otras partes interesadas, y (ii) hacer los conocimientos relevantes y la información científica disponible para los usuarios locales y el desarrollo de su capacidad de comprender y utilizar.
- Asistir en el diseño técnico de una base de conocimientos (¿qué conocimiento tiene que estar disponible para apoyar el proceso de gestión estratégica?) y asegurarse de que el conocimiento local está incluido.

- Desarrollar las capacidades de las comunidades locales. Las ONGs pueden participar en el desarrollo de modelos de buenas prácticas y las capacidades necesarias. Estos modelos tienen en cuenta las relaciones de poder local, centrándose en facilitar los diferentes grupos sociales para acceder a las instituciones, los recursos (naturales y financieros) y la información.
- Monitoreo de asociaciones público-privadas, con el fin de defender los intereses de la población local. Las ONGs pueden identificar donde estas asociaciones podrían ser eficaces, formular y negociar las condiciones y monitorear su desempeño.
- Estableciendo una red de comunicación. Las ONGs deben ser proactivas en el diseño y la aplicación del marco para la comunicación social que define los actores y los pasos necesarios en un enfoque estructurado para la gestión transparente.
- Otras funciones. En ciertas situaciones, una organización no gubernamental puede ser contratada por una comunidad para llevar a cabo una tarea específica, como para poner a prueba la calidad del agua, para desarrollar reglas alternativas de operación de embalses en la negociación con los organismos de gestión.

El papel de las ONGs a nivel nacional

Las ONGs pueden desempeñar un papel eficaz como representantes de la sociedad civil en la mejora de un entorno propicio para el MIRH.

- En Indonesia, Telapak está participando en el Consejo Nacional del Agua, creado a través de una nueva ley de aguas (2004), que es líder en la formulación de una política nacional del agua y preparando los reglamentos que permitirán la gestión del agua en funcionamiento a nivel regional y local.
- En Costa Rica, la Red de Acción del Agua dulce de América Central (FANCA) y uno de sus miembros, la Fundación para el Desarrollo Urbano (FUDEU), son miembros de un comité nacional que está preparando la nueva legislación de aguas. El comité ha tenido éxito en asegurar que las mejoras técnicas necesarias se incluyeran en la legislación y en aclarar y llegar a un acuerdo sobre los procesos del MIRH que se incorporarían.

6.6 Resumen

En este capítulo se han abordado dos retos que enfrentan las organizaciones que deseen aplicar El Enfoque de Negociación para el MIRH. En primer lugar, necesitamos entender los mecanismos institucionales de gestión de recursos hídricos (la combinación de instituciones, leyes y reglamentos, normas y las tradiciones locales) y los diversos actores involucrados. El segundo reto es ayudar a crear un entorno propicio para la implementación exitosa del enfoque y fomentar la reforma del sector del agua.

Involucrando a las Comunidades

Con el fin de llenar el vacío entre el concepto y la práctica del MIRH, El Enfoque de Negociación incluye los siguientes pasos cruciales.

- La creación de una plataforma estratégica y la coordinación a nivel de cuenca como un campo apropiado para aplicar El Enfoque de Negociación.
- El establecimiento de un proceso de gestión estratégica como la tarea principal de la plataforma y el principal mecanismo para la aplicación de El Enfoque de Negociación.
- La participación de la plataforma para hacer frente a una serie de temas transversales para el MIRH, incluidos los arreglos institucionales, la gestión del conocimiento, las comunicaciones y el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades locales para mejorar sus condiciones de vida.

En los esfuerzos para reformar el sector del agua, el mandato, la composición / las capacidades y el apoyo técnico y financiero para dicha plataforma se definen sus relaciones con la planificación existente y los organismos de ejecución de línea. Su posición y autoridad tienen que desarrollarse y crecer en situaciones específicas, ya que dependerá de la voluntad política y capacidad administrativa y del personal para desafiar y cambiar las estructuras de poder ya establecidas. Pero debido a que la función principal de la plataforma es la coordinación, su objetivo no debería ser duplicar el trabajo de las agencias de línea existentes.

En su libro de *Gobernando a los Comunes (1990)*, Elinor Ostrom distingue entre proveedores, productores y apropiadores. *Las agencias gubernamentales y los organismos delegados funcionales de la gestión del agua*, tales como juntas de agua o de organismos de cuenca, pueden desempeñar varias funciones, por lo que sus objetivos e intenciones pueden ser confusas y poco transparentes. Como proveedores, las organizaciones gubernamentales, por ejemplo, son responsables de la asignación de recursos, a veces a sí mismos como productores de bienes relacionados con el agua y los servicios (abastecimiento público de agua, riego, protección contra inundaciones). Otros dos actores, las *entidades privadas de las empresas y usuarios individuales* son en su mayoría apropiadores.

Un quinto grupo de actores, las ONGs / OSC's, pueden desempeñar diferentes funciones, dependiendo del contexto en el que operan. Se analizan cuatro situaciones: (i) el gobierno está llevando a cabo sus funciones como convencionalmente se espera, permitiendo los procesos de participación, aunque con fallas; (ii) el gobierno está ausente y no funciona como se esperaba, (iii) el gobierno quiere externalizar la gestión responsable de los recursos a los sectores corporativos o privados, y (iv) el gobierno es represivo. En muchas situaciones, las ONGs pueden centrarse en empoderar a las comunidades mediante la sensibilización, el fortalecimiento de su capacidad y la creación de redes de la sociedad civil. Pero, donde fracasan los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales también pueden tener un papel más activo y pueden

iniciar y facilitar El Enfoque de Negociación, incluso al más alto nivel político, es decir, en el ámbito de la modificación de la constitución nacional. En algunos casos, las ONGs se les puede confiar las tareas de producción.

Además de estos “actores directos” hay muchas otras áreas donde los gobiernos son relevantes para El Enfoque de Negociación, como en el acceso a la información, mantener el sistema financiero y hacer cumplir los reglamentos ambientales.

Notas

- 1 En el discurso internacional, “apropiadores” se refieren a menudo como “usuarios”.
- 2 Cuando las agencias gubernamentales desempeñan el papel de proveedor y productor, estos se pueden distinguir claramente. Por un lado, ellos son dueños del agua como recurso natural público (provisional) poniéndolos en el papel exclusivo de la asignación de este recurso (el proveedor) para los diferentes productores y apropiadores. Por otro lado, ellos producen agua relacionados con los bienes y servicios, en particular en las zonas donde los mecanismos del mercado fallan (las grandes infraestructuras, la protección contra inundaciones, etc.)
- 3 Vale la pena mencionar que la protección contra inundaciones puede ser considerado como una demanda (negativo) para el agua, lo que implica que las personas y actividades que están protegidos contra inundaciones deben ser considerados como usuarios del sistema de recursos hídricos o apropiadores en la clasificación anterior.
- 4 En esta sección, “ONGs” se refiere a las CSOs con la adecuada capacidad de organización para desarrollar e implementar El Enfoque de Negociación. Refiriéndose a las CSOs en este contexto sería demasiado general, aunque no se pretende insinuar que las CSOs que no sea ONGs no serían capaces de asumir la tarea de desarrollar e implementar El Enfoque de Negociación (ver “la sociedad civil y las ONGs en el capítulo 5).



7 La participación como un proceso de negociación

El Enfoque de Negociación se ha desarrollado como una respuesta a los problemas relacionados con el desarrollo del agua en el pasado y el presente y las prácticas de manejo (ver capítulo 3), pero también es parte de un cambio más amplio en los enfoques de gestión de conflictos y toma de decisiones en grupo. Estos avances reflejan los esfuerzos para manejar complejos procesos de decisión y para responder a la creciente insatisfacción con la limitada eficacia de los actuales procesos de participación.

En este capítulo, la participación es considerada como un proceso de negociación. El objetivo es mejorar la toma de decisiones y los procesos de gestión en reconocimiento de los intereses *-a veces en conflicto-* y las percepciones de todos los interesados, mientras que teniendo en cuenta con cuidado sus conocimientos y experiencia. La atención se centra en la estructuración y facilitar las negociaciones como un cuidadoso proceso de preparación para las negociaciones, la estructuración del proceso de negociación, el análisis de los problemas, buscar posibles soluciones y el establecimiento y seguimiento de los convenios.

7.1 Definiendo negociación

En la lectura de este capítulo, es importante reconocer que la connotación de la palabra “negociación” ha cambiado. Tradicionalmente, las negociaciones se han visto como las batallas sobre cómo dividir un “pastel”, en el que cada participante lucha para conseguir un resultado tan favorable como sea posible. Recientemente, sin embargo, en situaciones particulares donde distintas cuestiones están en juego, las negociaciones son vistas como un proceso creativo e interactivo que fomenta el cambio y la innovación (véase el recuadro).

Negociación - una parábola

Una parábola conocida de negociación involucra a dos personas discutiendo sobre la mejor manera de compartir una naranja. El método más obvio era simplemente cortar por la mitad, donde cada persona que recibe una parte igual. Pero, después de hablar unos con otros e intercambiar información sobre sus intereses, se hizo evidente para los dos que había una mejor solución al problema. Una persona quería la naranja para jugo para el desayuno, mientras que la otra sólo quería la cáscara para hacer mermelada. Por lo tanto uno tomó la carne y el otro

tomó la cáscara. Ambas partes terminaron con exactamente lo que querían y mucho más de lo que hubieran tenido si hubieran simplemente cortado la naranja por la mitad.

“Las negociaciones para participar” por lo tanto no se refieren a un proceso de negociación para una “solución única en el mérito” en la que los participantes tratan de maximizar sus beneficios individuales. Más bien, es un enfoque abierto y flexible en el que todos los participantes están involucrados y encontrar los diferentes intereses se refleja de una manera creativa “solución de múltiples méritos” donde los beneficios son “óptimamente” compartidos entre tantos interesados como sea posible. Uno de los elementos o incluso una condición, de este enfoque es que reconoce la importancia del conocimiento local. Las negociaciones consistirán en un diálogo destinado a resolver conflictos y llegar a acuerdos sobre cursos de acción. Para que tal enfoque tenga éxito en llegar a situaciones de beneficio mutuo requiere un diálogo abierto, también un proceso cuidadosamente estructurado y un cambio de paradigma en el pensamiento de todos los interesados.

7.2 Facilitando el proceso de negociación

Los facilitadores de los procesos de negociación abarcan una amplia gama de actividades, orientadas a la creación de “plataformas”, mejorando la visión, brindando conocimiento no reconocido a la superficie, manejo de conflictos, la creación de la dinámica productiva del grupo y lograr una acción coordinada. Es importante que establezcan un diálogo en un clima de entendimiento y confianza, crear un campo de juego nivelado para todos los interesados y supervisar la aplicación de los acuerdos.

Varios métodos pueden ser utilizados para ayudar a las negociaciones en el proceso de intención creativa. Uno de ellos es la *negociación basada en principios*, desarrollado por Roger Fisher et al. (1991). Este método no implica negociación de posiciones, sino que se centra en la comunicación efectiva entre los participantes y la negociación de los méritos de las diferentes posiciones.

Este método enfatiza cuatro puntos principales:

- Las personas: la gente aparte de los problemas;
- Intereses: conciliar los intereses, no las posiciones;
- Opciones: inventar opciones para el beneficio mutuo, y
- Criterios: insista en criterios objetivos.

Las personas: la gente aparte de los problemas;

La negociación es un *proceso de comunicación*, con las discusiones que van y vienen con el propósito de alcanzar una decisión conjunta. Los facilitadores, necesitan crear un proceso de comunicación eficaz, en el que los participantes:

- Escuchen atentamente y reconozcan lo que se dice;
- hablar en orden para ser entendido;
- hablar por una razón (es decir, antes de hacer una declaración, sin saber qué comunicar o descubrir y con qué propósito);
- construir una relación de trabajo con los demás participantes, y
- abordar el problema, no el pueblo.

La gente a menudo entra en negociaciones sintiéndose amenazados, a sabiendas de que las apuestas son altas. Los facilitadores pueden controlar las emociones de estos instrumentos:

- reconocer y comprender las emociones
- hacer explícitas las emociones y reconocerlas como legítimas, y
- fomentar el uso de gestos simbólicos, como una nota de simpatía, una visita a un cementerio o una cena conjunta, que puede tener un impacto emocional constructivo en el otro lado.

Intereses: conciliar los intereses no las posiciones

Los participantes en un proceso de negociación tendrán diferentes posiciones en relación con sus electores. Por ejemplo, representantes de organismos gubernamentales son parte de una organización jerárquica o son elegidos directamente por los grupos de usuarios. El problema en las negociaciones no se encuentra en tales posiciones, posiblemente en conflicto, sino en los intereses en conflicto - las necesidades, deseos, preocupaciones y temores – de cada lado.

Por lo tanto, los facilitadores deben centrarse en la manera de conciliar esos intereses. Detrás de las posiciones opuestas se encuentran intereses compartidos y compatibles, así como los conflictivos. Los intereses más poderosos son las necesidades básicas humanas, tales como la seguridad, el bienestar económico, un sentido de pertenencia, reconocimiento y control sobre la propia vida. En muchas negociaciones, los participantes tienden a pensar que los intereses económicos son los únicos pilotes. Haciendo caso omiso de estas necesidades básicas, las oportunidades para llegar a un acuerdo puede ser pasado por alto.

Opciones: Las opciones de inventar para el beneficio mutuo

Las *soluciones beneficiosas* para todos se pueden identificar por centrarse en los aspectos comunes. En este sentido, es esencial que el facilitador separe “inventar” de “decidir” organizando una sesión de “lluvia de ideas” diseñada para producir tantas ideas como sea posible y para ampliar las opciones mediante la búsqueda de beneficios mutuos, la identificación de intereses comunes y la complementariedad entre diferentes intereses. En este sentido, este último se puede hacer formulando ofertas de paquetes (véase la tarea 5 en la sección 7.2).

Criterio: insistir en el uso de criterios objetivos

En una primera etapa en el proceso de toma de decisiones, los participantes deben ser alentados a establecer y acordar criterios objetivos. Normas de equidad, la eficiencia o méritos científicos, deben ser presentadas para dirigir el proceso hacia un acuerdo que se alcanzó sobre la base de principios (*no ceder a la presión, sólo al principio*). Estas normas pueden ser el punto de partida para la identificación de criterios objetivos.

El método de Fisher de las negociaciones de principios proporciona directrices generales para iniciar un diálogo que tiene lugar en un ambiente de comprensión y confianza y está orientado a las soluciones multi-mérito.

En el siguiente se intenta de proporcionar un conjunto de directrices para los facilitadores de las plataformas de negociación que se aplican el enfoque de gestión estratégica (sección 6.4). Los retos de las plataformas son: (a) para crear una igualdad de condiciones para garantizar la participación de los actores que son generalmente excluidos de los procesos de negociación, y (b) para garantizar el seguimiento y la evaluación de la aplicación de los acuerdos.

Las tareas de los facilitadores de este tipo de plataformas y procesos de negociación son las siguientes (adaptado de Leeuwis y Van den Ban, 2004):

- Tarea 1: preparar el proceso;
- Tarea 2: alcanzar y mantener un acuerdo sobre el diseño del proceso;
- Tarea 3: análisis conjunto de los hechos y la situaciones (análisis de problemas);
- Tarea 4: identificar y analizar las posibles soluciones;
- Tarea 5: forjar un acuerdo;
- Tarea 6: los representantes de la comunicación con sus representados;
- Tarea 7: supervisar la aplicación de los acuerdos, y
- Tarea 8: el fortalecimiento de la capacidad de los participantes.

Estas tareas no deben ser consideradas como “pasos” secuenciales. La mayoría de ellos serán relevantes durante sólo una parte del proceso, otros pueden necesitar que se repita y otros continuarán a lo largo del proceso de la toma de decisiones. Por ejemplo, cuando se habla de un acuerdo (tarea 5), los participantes pueden acercarse a pocas alternativas para lo que necesitan más información, por lo que tendrá que repetir las tareas 3 y 4. Las actividades de capacitación en la tarea 8 exigirán un esfuerzo permanente a lo largo de las negociaciones.

Estas ocho funciones se describen con más detalle a continuación. Cabe señalar que estas tareas se basan en la literatura occidental y por lo tanto tendrá que ser adaptado a las culturas locales de aprendizaje y negociación.

Tarea 1: Preparando el proceso

Antes de que el proceso de negociación inicie, varios problemas pueden requerir de atención, muchos de ellos en relación a si existen condiciones favorables o si se pueden crear para un proceso interactivo con la participación de afuera. La calidad y el éxito final del proceso de negociación dependen de estas actividades preparatorias y la esmerada atención que reciben. Obviamente, la relevancia de los problemas - y por lo tanto el grado de atención que necesitan - dependerán de los problemas y el contexto de gestión que dispone.

Se debe prestar especial atención al fortalecimiento de la capacidad negociadora de las comunidades locales. Los grupos destinatarios del Enfoque de Negociación -las comunidades locales - pueden necesitar una amplia formación para que puedan desarrollar los conocimientos y habilidades necesarias para convertirse en socios igualitarios en la gestión y negociación. Una evaluación de estas necesidades en el comienzo mismo del proceso es por lo tanto, de gran importancia estratégica para el proceso (véase también Tarea 8: Fortalecer la capacidad de los participantes).

Revisión de las anteriores iniciativas y la capacidad de innovación local

Cuando se trata de una situación problemática, se puede suponer que los agentes afectados ya han estudiado y puesto en marcha iniciativas que podrían ayudar a mejorarla. Es importante que este tipo de iniciativas y experiencias, así como los obstáculos que surgen en el proceso, no permanezcan ocultos. Es igualmente importante estudiar los arreglos sociales y formas de organización y su capacidad para contribuir a la innovación y el cambio. Leeuwis y Van den Ban (2004) describen una serie de métodos y herramientas que pueden ser útiles en tales ejercicios.

Construyendo iniciativas previas

Las iniciativas anteriores son a menudo importantes en la preparación del terreno para El Enfoque de Negociación. En el distrito de Luwu, en Sulawesi del Sur, Indonesia, el Foro DAS Walmas, una plataforma de la sociedad civil, ha estado trabajando para promover la gestión comunitaria del agua en la cuenca del río Lamasi desde 2004.

Como resultado de las actividades del Foro, en 2006 EL Consejo Luwu Regency aprobó el Reglamento (Perda) N ° 9 sobre gestión de cuencas hidrográficas y la conservación. Esta regulación ha demostrado ser un requisito esencial para que el gobierno del distrito establezca el Consejo de Cuenca Lamasi que aplicará El Enfoque de Negociación para promover la gestión sostenible de la cuenca.

Delimitar las zonas de gestión

Como se explica en las secciones 2.2.2 y 3.1, las áreas bien definidas hidrológicamente, tales como cuencas de los ríos se prefieren como unidades de gestión del agua. Sin embargo, puede haber casos en que las cuencas hidrográficas pueden no ser las áreas de gestión más adecuadas. Por ejemplo, si un área de demanda de llamadas es diferente de una zona de suministro (por ejemplo, cuando el agua dentro de una cuenca se entrega a los usuarios en otros lugares), puede ser práctico y conveniente para seleccionar un área de manejo que incluye diferentes áreas de cuenca que sirvan a la misma (a menudo dominante) demanda. Otra situación en la que podría (o debería) un área de manejo diferente tener en cuenta es que los límites de la cuenca son difíciles de definir, como un estuario o un sistema de humedales costeros que recibe aguas de dos o más ríos. En este caso, el área de gestión puede consistir en áreas donde las comunidades comparten un interés común en el drenaje o las áreas del ecosistema, tales como los humedales, que forman fuertes unidades ecológicas.

Construyendo sobre iniciativas anteriores

En la década de 1990, más de 300 ONGs que trabajaban para proteger el sistema de humedales Paraguay-Paraná en América del Sur decidieron formar la Coalición Ríos Vivos para colaborar y compartir las lecciones aprendidas. La coalición se opuso con éxito a una hidrovía Paraguay-Paraná y las propuestas fueron posteriormente retiradas oficialmente por los gobiernos nacionales involucrados.

A través de la coalición, las ONGs y las organizaciones populares fueron capaces de establecer una base común y crear redes de intercambio de experiencias para mejorar sus propias prácticas. Así, cuando las organizaciones no gubernamentales de toda la región crearon la Alianza Sistema de Humedales, fueron capaces de aprovechar estas relaciones, el trabajo previo con las comunidades locales y los

canales existentes para el diálogo / negociación con los gobiernos y organismos internacionales. La Alianza podría ser proactiva en la elaboración de una visión y lineamientos para un programa integrado para el sistema de humedales.

En las negociaciones sobre la gestión del agua, es sumamente importante que los participantes estén de acuerdo en forma explícita acerca de los límites del área de gestión desde el principio. Estos límites son relevantes no sólo en la selección de los interesados y al llevar a cabo un análisis del problema, pero en particular para hacer los arreglos administrativos necesarios para el proceso de negociación. Estos acuerdos son necesarios porque es probable que los límites no coincidan con los límites administrativos locales o de distrito. El régimen debe al menos considerar la inclusión de las agencias de gobierno, tanto en el proceso de negociación como en la aplicación de los resultados de las negociaciones.

Análisis de los interesados y la evaluación preliminar de los conflictos

Al prepararse para un proceso de negociación abierto y flexible, orientado a una solución múltiples méritos, es importante identificar a los actores cuyos intereses están “en riesgo” en el mantenimiento y / o cambiar una situación, críticas de grupos sociales en relación con el problema en mano. Estos pueden incluir no sólo grupos como los pequeños agricultores y los pescadores de subsistencia que se verán más afectados por el (los cambios en) el estado del sistema de recursos hídricos, sino también los grupos y las actividades económicas que afectan la condición de los recursos hídricos, como las industrias que descargan residuos en el río. Hay que prestar especial atención a las actividades ilegales, en particular las que son tácitamente aceptadas por las autoridades y no se pueden prevenir mediante la aplicación de la normativa vigente. Siempre que sea posible, estas actividades tienen que estar representadas en las negociaciones.

Una vez que los actores han sido identificados, es importante adquirir una comprensión sensible de la historia, por ejemplo, sus aspiraciones e intereses, la naturaleza y la fuerza de las relaciones entre ellos, los recursos y capacidades que pueden movilizar a influir en los resultados, etc. Con base en esta información, las posibles alianzas y adversarios pueden ser identificados y su potencial para contribuir a las negociaciones o interrumpirlas puede ser evaluado.

Selección de representantes de los interesados

Basado en el análisis de los interesados y las evaluaciones de conflicto y teniendo en cuenta el marco institucional de las negociaciones, la selección de los representantes de los interesados pueden comenzar - de preferencia por un equipo que representa a los que tomaron la iniciativa de introducir la negociación estructurada. Como se mencionó anteriormente, la interdependencia mutua de las partes interesadas que comparten un problema común es una condición previa para las negociaciones con

éxito y debe ser considerado un criterio para la selección de los participantes. Es importante a la hora decidir si los participantes son seleccionados sobre la base de su posición o cualidades personales. Puede que no sea aconsejable, por ejemplo, invitar a los directores generales de las agencias o empresas a participar en las negociaciones, ya que es poco probable que asistan.

En última instancia, los participantes seleccionados deben representar un “equilibrio de poder” en el que todos los interesados están representados en un entorno que garantice que sean capaces de hablar y escuchar, de acuerdo con su participación e interés en el problema en cuestión. En este contexto, es importante ser consciente de la posibilidad de las alianzas existentes entre los diferentes actores.

Medios de vida y el análisis de la actividad

En Indonesia, la primera tarea del Consejo de Cuenca Lamasi (véase el recuadro anterior) será la de llevar a cabo una evaluación inicial del problema y los conflictos a través de los medios de vida y análisis de la actividad. El objetivo es entender los hogares y las actividades económicas en términos de sus propios objetivos y perspectivas de los usuarios del agua, tanto consumidores y contaminadores.

Un análisis de los medios de vida se centra en cómo percibe la población local sus condiciones de vida, relacionados con el agua en términos de su bienestar, la vulnerabilidad y los deseos, la combinación de un inventario de los activos de los hogares y una encuesta sobre las percepciones.

Un análisis de la actividad, evalúa las actividades que producen bienes y servicios (por ejemplo, industrias, agricultura y turismo), hace preguntas como: ¿cuáles son las entradas y salidas (también los residuales) del proceso de producción y son opciones alternativas (funciones de producción)?, y ¿cómo estas actividades se ven perjudicadas por eventos tales como la escasez de agua o agua de mala calidad (funciones de daño).

Formulación de objetivos y criterios (objetivos)

La toma de decisiones es impulsada por los objetivos y las acciones alternativas evalúan una serie de criterios. A fin de garantizar un equilibrio de poder entre los representantes de los interesados, es crucial que ellos estén de acuerdo en objetivos comunes, claros y operativos (véase también la sección 7.1). En un proceso interactivo, estos objetivos impulsan la identificación y selección de los interesados, que luego se les pedirá que especifiquen los objetivos y criterios correspondientes. Esto tiene que hacerse en una etapa temprana con el fin de facilitar el análisis de problemas y la búsqueda de soluciones. Las dos siguientes consideraciones merecen atención.

- Los objetivos y las metas deben ser lo más concretos y específicos como sea posible. Aspiraciones vagas como: “mejorar el bienestar de la población” o “asegurar que el río es seguro para los nadadores” no se pueden traducir en criterios concretos y objetivos y por ello no ayudan en la toma de decisiones.
- Los criterios objetivos no se deben confundir con las preferencias que reflejan los valores subjetivos. Por ejemplo, utilizando un proyecto de riego para mejorar “los ingresos del agricultor” es un criterio objetivo, mientras que la “opinión del agricultor” sobre el proyecto mismo es subjetivo.

Una vez que los participantes lleguen a un acuerdo sobre criterios objetivos, la toma de decisiones se reduce a un proceso en el que las *diferentes preferencias* (pesos) de estos criterios son “negociadas” en un diálogo (ver arriba) entre los actores que entienden los intereses del otro.

La identificación de áreas amplias y los límites de la intervención

Al involucrarse en las exploraciones como se describió anteriormente, los participantes no deben limitar inmediatamente el alcance de las discusiones, como resultado de definiciones preconcebidas de problemas o en el sentido estricto del mandato de cada organización. Sin embargo, en un momento determinado tendrán que reflexionar sobre cómo las ideas emergentes se relacionan con sus propias capacidades y mandatos, tratando de llegar a un acuerdo con por lo menos algunos de los actores en cuanto a qué papel significativo pueden desempeñar.

Evaluar y crear un espacio institucional para el proceso de negociación

Creando el espacio institucional para el proceso de negociación implica la puesta en marcha de las condiciones que permitan, en particular, la plataforma para las negociaciones con un mandato claramente especificado y un conjunto de procedimientos de trabajo. Esta es una actividad crucial que podría extenderse más allá del proceso de elaboración del mismo. Como se ha mencionado, es importante que las partes interesadas hagan compromisos a largo plazo de participar en todas las etapas de la gestión. Si estos compromisos no se hacen desde el principio, requerirán esfuerzos continuos durante el proceso de negociación.

Los procesos de negociación sólo tienen sentido si hay una gran probabilidad de que la amplia política institucional y el medio ambiente administrativo (por ejemplo, los gobiernos locales o nacionales) reaccionen positivamente a sus resultados. Es esencial asegurar una buena conexión (por ejemplo, en términos de tiempo) entre los procesos de interacción y los procesos formales de la política. Como actividad preparatoria, los arreglos institucionales para la gestión del agua deben ser analizados, destacando el contexto de las políticas y estrategias existentes.

Disponibilidad y acceso a la información

Es crucial que todas las partes interesadas tengan acceso a la información científica objetiva. Los datos sobre distribución de las lluvias, descargas de los ríos, las condiciones del suelo, prácticas agrícolas y la composición del hogar, etc, reducen la incertidumbre y ayudan a tomar mejores decisiones. Cuando dicha información exista, deben tomarse medidas para asegurarse de que tal información se ponga a disposición y se entienda por todos los interesados.

Tarea 2: Alcanzando y manteniendo consenso en el diseño del proceso

Esta tarea se relaciona con la definición de las reglas del juego para el proceso de negociación. En el acuerdo previo de todos los participantes en los procedimientos es importante asegurarse de que el proceso sea transparente y justo. Esto creará confianza entre los participantes y facilitará el trabajo del facilitador, creando expectativas realistas en el mundo exterior. Esta tarea implica:

- la especificación de los términos de referencia para las negociaciones, incluyendo la formulación de objetivos y resultados y la identificación de las limitaciones;
- establecer un programa provisional de trabajo y procedimientos, incluyendo el establecimiento de plazos y límites de tiempo, y
- especificar metodologías y la división de tareas.

El proceso debe ser lo suficientemente flexible para permitir que los términos de referencia sean adaptados a cómo se va desarrollando el proceso.

Tarea 3: Descubrimiento de hechos y análisis de situación conjuntos (análisis del problema)

Un aspecto importante de los procesos de negociación consiste en garantizar que los *participantes se entiendan entre sí*. Como primer paso, se podría tratar de alcanzar un consenso sobre un análisis de situación que incluye las percepciones de todos los interesados. Este tipo de análisis podría incluir la evaluación de (posibles) problemas, así como las oportunidades de soluciones múltiples méritos. Los esfuerzos para llevar a cabo un análisis conjunto de la situación también podrían resultar en el desarrollo de un “lenguaje común” que es entendido por todos los participantes, y que será útil para garantizar la transparencia de las comunicaciones internas y externas.

La realización de los análisis de la situación de preferencia debe ser una actividad en curso, a partir de los grupos más vulnerables, como los campesinos sin tierra y sus actividades. Durante las negociaciones posteriores, el proceso de recopilación y análisis de información, así como de consultoría extranjera ayudarán a los participantes a ampliar sus conocimientos y profundizar su comprensión de la situación.

El análisis de la situación debe examinar no sólo la situación actual, sino también la evolución prevista. Esto normalmente se hace teniendo en cuenta una serie de escenarios de desarrollo futuro, por ejemplo, en el crecimiento económico, el crecimiento de la población, los precios del mercado mundial o el cambio climático. Si estos escenarios se obtienen de fuentes oficiales tales como departamentos de planificación de organismos nacionales e internacionales, tendrán que ser “traducidos” para asegurar que sean pertinentes a las circunstancias locales.

Tarea 4: Identificación y análisis de posibles soluciones

Los problemas detectados durante la tarea 3 que se basan en las perspectivas de las respectivas partes interesadas, es probable que incluyan ideas sobre posibles soluciones. Es importante que todas estas soluciones identificadas por los actores se tomen en serio y que los debates y posibles decisiones sobre su viabilidad sean debidamente documentados. Ya que en los procesos posteriores de eliminación de posibles soluciones la transparencia es fundamental, es importante que:

- no hay un acuerdo previo sobre los criterios que se utilizarán, y
- estos criterios son independientes de las preferencias o ponderaciones, o que se les da por los diferentes interesados.

Un debate bien dirigido sobre las posibles soluciones incrementará sustancialmente la comprensión, es probable que reduzcan el número de posibles soluciones y podría dar lugar a nuevas soluciones que crean situaciones de ganar-ganar para todos los interesados.

Tarea 5: Forjando acuerdos

En algunos casos, la tarea 4 puede resultar fácilmente de los acuerdos sobre las posibles soluciones y medidas a tomar. En la mayoría de los casos, sin embargo, las negociaciones son necesarias. Este es el núcleo del proceso, donde los preparativos y las tareas anteriores dan sus frutos. En este caso, el facilitador juega un papel muy importante en el establecimiento y mantenimiento de un ambiente constructivo y de prevención de los participantes a esconderse detrás de sus propuestas preferidas y sólo criticar a otros. El facilitador puede, por ejemplo, invitar a los participantes a indicar en qué condiciones las demás propuestas son aceptables, con el objetivo de llegar a un arreglo que sea aceptable para todos. Otra opción es que el facilitador combine las propuestas en el paquete de diseño, donde los participantes pueden ceder más fácilmente en determinados aspectos, ver otros temas aceptados de acuerdo con sus preferencias.

En este proceso, es importante que los participantes se centren en los aspectos comunes con el fin de *identificar soluciones beneficiosas para todos*. La identificación de las posibles opciones deben ser separadas de la decisión organizando una sesión

de “lluvia de ideas” diseñada para generar tantas ideas como sea posible. La gama de opciones puede ser ampliada mediante la búsqueda de beneficios mutuos, la identificación de intereses comunes y la complementariedad entre diferentes intereses. Este último se puede hacer, por ejemplo, mediante la invención de varias opciones que son igualmente aceptables para algunas de las partes, luego, cuestionar a las otras partes sobre su preferencia. Esto podría resultar en *ofertas de paquete* en el que todos los participantes tienen la sensación que han sido compensados por la inclusión de opciones que no se ajusten a sus criterios.

El acuerdo podría ser alcanzado a través de un *proceso iterativo* de identificación, análisis y selección de soluciones prometedoras y combinarlas con posibles ofertas de paquete. Tal acercamiento gradual en una solución final, es un procedimiento esencial en el cual los interesados participan en un intercambio entre diferentes opciones. Cuando sea necesario, los datos adicionales pueden ser recopilados y analizados y las soluciones nuevas y creativas pueden surgir de la comprensión mutua de un problema compartido y los intereses de los demás.

Esta etapa del proceso de negociación es de especial importancia en el marco de la planificación estratégica, que se explica en el capítulo 8 (véase la Tabla 8.2 y la Sección 8.4.2).

La toma de decisiones grupales y de criterios múltiples y técnicas de análisis se explican en la Sección 7.3.

Tarea 6: Comunicación de los representantes con los representados

Dado que los participantes en las negociaciones representan a otros, es importante que se comuniquen con sus electores. Las relaciones entre los representantes y sus representados se pueden considerar como un proceso de negociación por separado, que está en consonancia con la idea de las negociaciones como procesos de aprendizaje y creación de redes.

Si el facilitador puede proporcionar a los representantes con tiempo suficiente e información bien documentada sobre el proceso de interacción, esto ayudará a evitar que los representantes y sus potenciales electores crezcan aparte. Es importante darse cuenta de que los representantes, por ser parte de las interacciones y negociaciones, pasan por un proceso de aprendizaje mucho más intenso que la gente que representan, y su comprensión de las otras partes es difícil de transferir a sus electores. Por otra parte, es probable que los acuerdos alcanzados en la mesa de negociación tendrán que ser ratificados por los representantes electorales.

Tarea 7: Monitoreando acciones acordadas

Se ha razonado que la participación real sólo puede tener lugar cuando las partes interesadas participen en la ejecución y evaluación de las intervenciones y acciones

acordadas. . Esto requiere que las partes interesadas hagan compromisos a largo plazo y alcancen un acuerdo sobre procedimientos de vigilancia. Hay dos tipos de control que deben ser considerados:

- el control de las partes interesadas se comprometió a tomar acciones, y
- el monitoreo de los impactos de tales acciones en términos de si se resuelven los problemas identificados.

El monitoreo por lo tanto sirve para el propósito de evaluar tanto los avances de una intervención (acciones prometidas) o su eficacia (impacto). Esto es siempre un tema delicado y los arreglos especiales son necesarios para asegurar que el seguimiento es relevante, y que apoya el proceso de aprendizaje de los directivos en sus intentos de lograr una gestión equitativa y sostenible de los recursos naturales. Estos acuerdos incluyen un acuerdo pleno sobre los criterios que se utilizarán para la evaluación y el acceso a la información requerida.

Tarea 8: Fortaleciendo la capacidad de los participantes

El éxito de cualquier proceso de negociación participativa dependerá de las habilidades de los participantes para comunicarse y negociar, así como su capacidad para comprender las cuestiones planteadas y las consecuencias de las decisiones que se negociarán. El desarrollo de estos conocimientos y habilidades requieren una atención explícita y continua, basada en una evaluación amplia y abierta de la necesidad de creación de capacidad. Los grupos destinatarios del Enfoque de Negociación - las comunidades locales - pueden necesitar una amplia formación para que puedan desarrollar los conocimientos y habilidades que necesitan y puedan convertirse en socios iguales en los procesos de gestión y negociación. Algunos ejemplos de áreas en las que la capacidad y el desarrollo de habilidades pueden ser necesarios incluyen:

- comunicación y habilidades de negociación;
- los conceptos del MIRH;
- sistemas de gestión del agua como un derecho humano;
- los arreglos institucionales existentes;
- las funciones y los procesos naturales de sistemas de recursos hídricos, y
- las diferentes herramientas y técnicas para el MIRH.

7.3 Toma de decisiones grupales y análisis con múltiples criterios

La forma en que se toman las decisiones ha sido objeto de muchas investigaciones, pero las técnicas analíticas que tienen por objeto apoyar la toma de decisiones se han desarrollado sólo en los últimos años. Estas técnicas corresponden aproximadamente a dos categorías:

- las operaciones de investigación (OR) se aplican a las técnicas de toma de decisiones de problemas con el objetivo de seleccionar la mejor o más eficiente alternativa, y
- análisis de criterios múltiples (MCA): alternativa de técnicas de rango con diferentes preferencias / peso que se da a múltiples objetivos o criterios.

Las técnicas de criterios múltiples son de especial interés para la toma de decisiones en grupo (para una descripción detallada véase Figura et al., 2005). El principio general de estas técnicas es que las soluciones alternativas se comparan y se clasifican de acuerdo con: (i) los “resultados” en los criterios, y (ii) el “peso o preferencias” dado a los criterios (por las diferentes partes interesadas, por ejemplo). En el caso de la toma de decisiones en grupo e incertidumbres relacionados con las alternativas de solución, los miembros del grupo pueden jugar juegos “¿qué tal si?” por cambios en los resultados y/o preferencias por ciertos criterios que reflejan diferentes puntos de vista. En muchos casos, como los juegos “¿qué tal si?” muestran consistentemente altos rankings para ciertas soluciones y compensaciones mutuas (¿en cuales preferencias los rankings cambiarían?) que pueden ser útiles en la toma de decisiones al final. Muchas técnicas de MCA permiten el uso de datos cuantitativos y cualitativos.

Los enfoques analíticos como estos no deben ser considerados como modelos de toma de decisiones, sino como apoyo a las negociaciones. La experiencia ha demostrado que esas técnicas, cuando se utilizan correctamente, pueden ser muy útiles en la estructuración de los debates y procesos de grupo, permitiendo a los miembros del grupo comprender la importancia de otras posiciones y argumentos.

Una técnica MCA ampliamente utilizada es el proceso de jerarquía analítica (AHP), desarrollado en la década de 1970 por Thomas de Saaty. Con esta técnica ampliamente utilizada, es posible comparar a menudo los diversos e inconmensurables criterios o elementos de un modo racional y coherente con los juicios personales, además de los criterios de análisis. Esta capacidad distingue a la AHP de otras técnicas de toma de decisiones (ver Bhushan y Rai, 2004). Los usuarios de la AHP descomponen primero su problema de decisión en una jerarquía de objetivos y sub-objetivos (expresados en términos de criterios), cada uno de los cuales pueden ser analizados de forma independiente. Los elementos de la jerarquía pueden referirse a cualquier aspecto del problema de decisión - tangible o intangible, cuidadosamente medido o estimado, bien o mal entendido - cualquier cosa que se aplica a la decisión en cuestión. Una vez que la jerarquía de los criterios se construye, sus diversos elementos son evaluados sistemáticamente mediante su comparación, dos a la vez (comparación por pares). El AHP convierte luego estas evaluaciones a los valores numéricos que reflejan las prioridades de cada elemento en la jerarquía.

7.4 Superando cuellos de botella en negociaciones

Las negociaciones como procesos de participación de una amplia variedad de partes interesadas son impredecibles. Por lo tanto, se debe facilitar de una manera flexible, es decir, sin seguir un programa fijo, predeterminado. Por ejemplo, si los conflictos en situaciones problemáticas y el estado de los recursos naturales persisten, es importante que el proceso permita a los adicionales la “determinación de los hechos” de los ejercicios que se organicen. También es importante que a los representantes se les permita la oportunidad de comunicarse con sus miembros y otras partes, y que se acepten que los resultados de tales comunicaciones pueden alterar sus posiciones en las negociaciones. Acontecimientos imprevistos y de nuevas opiniones pueden afectar las negociaciones y requerir ajustes en el camino previsto.

Durante las negociaciones, los obstáculos pueden surgir. Algunas de las recomendaciones, tanto para el facilitador y los participantes, que podrían servir para prevenir o superar los cuellos de botella son los siguientes.

- Asegúrese de que desde el principio todos los participantes entiendan el contexto institucional de las negociaciones y sus posibilidades y limitaciones.
- Asegúrese de que todos los participantes tengan acceso y entiendan la información objetiva sobre el sistema natural en cuestión. No debería ser necesario centrarse en el valor y la fiabilidad de la información durante las negociaciones.
- Con el fin de profundizar en los orígenes, aspiraciones e intereses de las diversas partes interesadas y para comprender sus puntos de vista, las partes interesadas se les pueden pedir revisar y analizar sus experiencias durante las entrevistas en profundidad o discusiones en grupos pequeños.
- Conjunto de Investigación y reducción de la incertidumbre. Al considerar las diferentes perspectivas y aspiraciones que pueden llegar a ser evidentes en la información sobre determinados aspectos del problema es falta o contradictoria. En tales casos, puede ser útil para que los participantes se comprometan en sobrellevar una determinación de hechos o investigar con el fin de reunir más información. Es crucial que estos ejercicios se lleven a cabo de manera conjunta, tanto para fomentar la comprensión compartida y establecer una base común de conocimientos, así como permitir a los participantes a establecer relaciones entre ellos.
- Si una de las partes sigue reafirmando su posición en términos inequívocos y sólo se preocupa de maximizar sus propios beneficios, un tercero podrá ser invitado a cambiar el proceso de la negociación posicional a las “negociaciones de principios” mediante el procedimiento de texto único. En este sentido, la tercera parte recoge un inventario de los diferentes intereses y produce un texto que se adapte a los intereses de todas las partes en la medida de lo posible. Este texto se discute con todos los lados, se ajusta y vuelve a discutirse. Esto puede continuar hasta que el tercero tenga un texto que él o ella sienten que no puede ser superado y luego recomiendan que todas las partes lo aceptan.

7.5 Resumen

En el contexto de El Enfoque de Negociación, las negociaciones son consideradas como un proceso de participación, por lo tanto implican un enfoque abierto y flexible en el que todas las partes interesadas se incluyen. Encuentran sus diferentes intereses reflejados en una creativa solución de “*múltiples méritos*” donde los beneficios son “óptimamente” compartidos entre tantos interesados como sea posible. Esto está en contraste con las negociaciones tradicionales que implican un proceso de negociación para una solución de un solo mérito en el que los participantes tratan de maximizar sus beneficios individuales.

Para ayudar a las negociaciones en el proceso creativo previsto, en este capítulo se presentaron algunos de los principios generales y las misiones para facilitar las negociaciones. Los principios generales se toman a partir del método conocido como “las negociaciones de principios”, desarrollado por Roger Fisher et al. (1991), que hace hincapié en cuatro puntos principales: la gente aparte de los problemas, conciliar intereses, no posiciones, inventar opciones de mutuo beneficio e insistir en el uso de criterios objetivos.

El éxito de cualquier proceso de negociación depende en gran medida de su facilitación. Las ocho tareas, adaptadas de Leeuwis y Van den Ban (2004), tienen un orden estructurado, pero no están hechas para ser llevadas a cabo en secuencia. Las tareas más importantes son los cuidadosos preparativos para las negociaciones y el fortalecimiento de las capacidades de los participantes. Tengan en cuenta que hay algunas similitudes entre estas tareas en el proceso de negociación y la formulación de estrategias que se describen en el capítulo 8.

La sección 7.3 analiza brevemente algunas técnicas avanzadas para la toma de decisiones en grupo, tales como análisis de criterios múltiples (MCA). Cuando se usan correctamente, estas técnicas se pueden aplicar para apoyar (no sustituir) la toma de decisiones, pero requieren un nivel avanzado de pensamiento más abstracto.

Saber cómo hacer frente a los cuellos de botella que pueden producirse en las negociaciones es a menudo considerado como un arte más que una técnica. La sección 7.4 ofrece algunas recomendaciones sobre cómo prevenirlas o superarlas.

Notas

- 1 Adaptado de Leeuwis y van den Ban (2004)



8 Gestión estratégica de los recursos hídricos negociada.

En este capítulo se centra en la gestión estratégica, por dos razones. La primera es que la gestión estratégica estructurada se necesita para transformar la planificación de la gestión del agua en un *proceso continuo y sostenible de la negociación*. También hay una necesidad de alejarse de lo tradicional de una sola vez o ad hoc planes generales de planificación del proyecto, que aún se basan en el paradigma de que “el desarrollo significa los proyectos” (y viceversa).

La segunda consideración es que la gestión estratégica, con su enfoque interactivo y los mecanismos de retroalimentación del seguimiento y la adaptación, implica un proceso de aprendizaje continuo que abarca todas las etapas del ciclo de gestión. Este es el escenario de la aplicación del Enfoque de Negociación, a través del cual las organizaciones de la sociedad civil pueden participar de forma eficaz en las tareas de gestión del agua que determinan sus condiciones de vida, tanto directamente como en términos de sostenibilidad. El Enfoque de Negociación contribuye a que los procesos de planificación sostenible sean incluyentes, mientras que al mismo tiempo mejoran la gestión de recursos hídricos a través de un proceso de aprendizaje en el que participan todas las partes interesadas.

8.1 Introducción

En este capítulo, la *estrategia* se refiere a un conjunto de intervenciones prioritarias y sus correspondientes objetivos a medio o largo plazo, junto con objetivos concretos y cuantificables para alcanzar esos objetivos. El propósito de esta estrategia es proporcionar una guía para las acciones reales (en su mayoría por los organismos de ejecución o personas) que a menudo se exponen en detalle en el marco de los presupuestos anuales asignados.

Una estrategia también puede ser considerada como un mecanismo operativo para la implementación de *políticas* que expresan visiones e intenciones, como el alivio de la pobreza o el desarrollo sostenible. Dentro de esas políticas, las estrategias enfrentan a las limitaciones existentes en términos de tiempo y otros recursos, principalmente financieros y naturales. La gran ventaja de estas estrategias, sin embargo, “las superficies” cuando se utilizan como puntos de referencia para el seguimiento y evaluación de los impactos de las intervenciones, lo que permite su adaptación a las condiciones del mundo real y los cambios de prioridad (véase también el punto 8.4.1).

Todos los interesados en la gestión del agua pueden esperar a que tengan sus propias estrategias, sirviendo a sus propios objetivos específicos. Las empresas industriales, por ejemplo, cuentan con estrategias para maximizar sus beneficios, las organizaciones de agricultores con el objetivo de maximizar los ingresos de los agricultores,

mientras que las organizaciones gubernamentales pueden tener una variedad de objetivos en áreas como la macroeconomía, la protección del medio ambiente, la seguridad alimentaria o suministro público de agua. La gestión estratégica de los recursos del agua combina todas estas estrategias individuales en un “conjunto de estrategias”, creando así la sinergia que se necesita para hacer la gestión del agua verdaderamente integrada.

Dependiendo del contexto, las negociaciones pueden llevarse a cabo en varios pasos o en la totalidad de la gestión estratégica. Este capítulo presenta una visión general de estos pasos y en su caso, se proporcionan ejemplos de los métodos especiales que faciliten la aplicación del Enfoque Negociado en la gestión estratégica.

En primer lugar, la sección 8.2 explica la gestión estratégica como un proceso y ofrece una visión general de las tareas de gestión del agua correspondiente (cuadro 8.1), ya que pueden ser organizados en etapas posteriores del ciclo de gestión: planificación, implementación, monitoreo y evaluación. El resto del capítulo ofrece ejemplos de la variedad de métodos y técnicas que se relacionan con cada uno de estos pasos y los temas transversales. La tabla 8.2 presenta ejemplos de las decisiones que pueda adoptar en cada etapa de la gestión y en la gestión de los temas transversales y señalando las posibles funciones del Enfoque de Negociación.

8.2 Gestión estratégica como un proceso

Como se dijo anteriormente, *la gestión estratégica* se refiere a una estructura cíclica y el método iterativo destinado a la capacitación continua, que abarca todas las etapas del ciclo de gestión. Es un enfoque que puede ser utilizado y comprendido por las partes interesadas, en particular, mediante la implementación de los órganos de gobierno, pero rara vez se aplique en su totalidad debido a la falta de supervisión adecuada y mecanismos de retroalimentación.

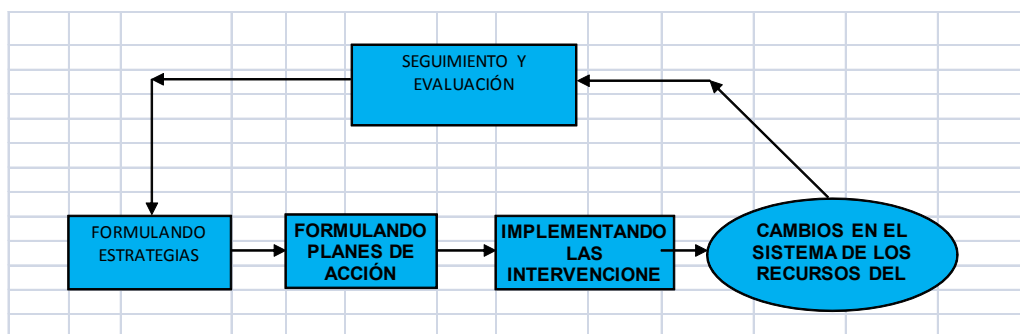
Gestión estratégica para la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH), como un paquete que refleja las estrategias de los actores, se refiere a:

- la formulación explícita de estrategias de mediano plazo que establece términos concretos y medibles a mediano plazo (por ejemplo cinco años) para los diferentes actores;
- la creación de métodos para identificar y desarrollar las intervenciones (planes de acción, con frecuencia anual) de las partes interesadas para cumplir con estos objetivos bien definidos, y
- el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación de los progresos y el impacto de estas intervenciones.

Ambas experiencias en la aplicación de las intervenciones y la comprensión de sus impactos proveen aportaciones esenciales que se pueden utilizar para mejorar las in-

tervenciones futuras, lo que permite un proceso bien estructurado, continuo y progresivo de aprendizaje. La gestión estratégica es un proceso iterativo en el que los ciclos de gestión (planificación, implementación, monitoreo y evaluación) se suceden en ciclos continuos, mientras que los resultados en un ciclo proporcionan información en el siguiente. Este ciclo de gestión se representa esquemáticamente en la Figura 8.1.

Figura 8.1. Componentes del ciclo de gestión



Es esencial que todo este proceso esté guiado por una *plataforma estratégica y de coordinación* (ver sección 6.4.1), donde los organismos de ejecución y otras partes interesadas se reúnen para negociar y acordar las diferentes tareas de gestión y coordinar sus actividades. Estas tareas se refieren a la aplicación de las intervenciones, pero también deben incluir *abordar varios temas transversales* que son esenciales para la implementación exitosa de las *etapas clave* de tareas de gestión iterativas: las estrategias, planes de acción y las intervenciones (véase la Sección 6.4.3). Estos temas transversales requieren de la coordinación que es esencial para la GIRH, pero que hasta ahora ha fracasado en los enfoques convencionales, fragmentados y sectoriales orientado.

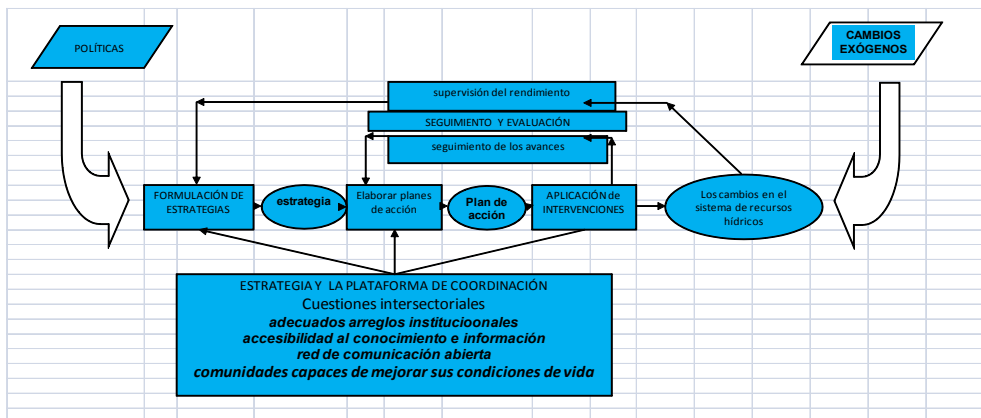
El proceso de gestión estratégica, representado esquemáticamente en la figura 8.1, se profundiza en la figura 8.2. Es importante tener en cuenta los siguientes puntos.

- Además de los cambios en el sistema de recursos hídricos provocados por las intervenciones, hay otros cambios exógenos que no están sujetos a intervenciones de los organismos de gestión del agua (escenarios - véase la Sección 8.4.2). Estos escenarios se refieren, por ejemplo, a las diferentes proyecciones económicas o demográficas. Todos los interesados deben ponerse de acuerdo sobre los escenarios en los que las estrategias se basan e implementan las intervenciones.
- La planificación consta de dos actividades interrelacionadas que difieren en cuanto a su dimensión de tiempo y ámbito de aplicación:
 - la formulación de estrategias a mediano plazo que define los objetivos y metas para el desarrollo, e identifica los conceptos y prioridades de las intervenciones que sean posibles (preferentemente aquellas que requieren acciones integradas) para alcanzar esos objetivos (véase la Sección 8.4.1), y

Involucrando a las Comunidades

- la elaboración de planes anuales de acción para implementar una estrategia. Como los planes anuales solían tener estrecha relación con los procedimientos presupuestarios de las agencias de la línea de ejecución, que a menudo tienen sus propias políticas y estrategias (ver Sección 8.4.3).
- Hay tres tipos de iteración se pueden distinguir:
 - repetición anual de los planes de acción y presupuestos;
 - rondas de planificación estratégica, tal vez cada cinco años, y
 - rondas frecuentes de la formulación de políticas, tal vez en unos 15-25 años.

Figura 8.2. El proceso de gestión estratégica



- Lo dos tipos de control que proporcionan información para la formulación de la estrategia son los siguientes:
- seguimiento del desarrollo del sistema de recursos hídricos y su uso (de modelos de actuación), que deben reflejar la eficacia de las intervenciones;
- vigilancia de la aplicación de las intervenciones (seguimiento de los progresos), que deben reflejar la eficacia de las intervenciones.
- El proceso de gestión estratégica es impulsado por políticas que responden a los problemas en el sistema de recursos hídricos que son difíciles de resolver sin la toma de decisiones políticas. Esto significa que el enfoque debe adaptarse a una realidad existente de los organismos de agua con sus propias políticas y estrategias. Esto no significa que las agencias existentes creen las condiciones de contorno que son invariables y no pueden cambiar.

La Tabla 8.1 resume las principales tareas de gestión funcional, distinguiendo entre las tareas de gestión de claves iterativo y tareas relacionadas con los temas transversales.

Tabla 8.1. Ejemplos de temas para un Enfoque Negociado en la gestión estratégica de los recursos del agua

Categorías de tareas de gestión	Ejemplos de temas para la toma de decisiones	Ejemplos de temas para las negociaciones
Las etapas clave en la gestión iterativa		
Formulación de estrategias	Declaración conjunta de problemas Escenarios de acontecimientos exógenos Formulación de estrategias e implementación de objetivos	Análisis de los deseos, los obstáculos y las posibles soluciones de todos los actores, sobre la base de sus perspectivas Evaluaciones del estado del sistema natural Selección de los escenarios Identificación, análisis y selección de estrategias
Formulación de planes de acción	Programación anual y el presupuesto de inversiones y otras intervenciones Operaciones y planes de mantenimiento (O & M)	Identificación y priorización de acciones (intervenciones) en contra de los objetivos estratégicos y las necesidades de los usuarios locales Asignación de recursos para operación y mantenimiento anual
Diseño e implementación de intervenciones	Diseño y construcción de infraestructura Diseño y aplicación de incentivos de aplicación Los arreglos necesarios para crear un entorno institucional y legal para las intervenciones	Las discusiones de opciones para aplicar determinadas intervenciones (física, incentivos e institucionales) Representación y organización de los conocimientos locales, los intereses y la participación en la ejecución
Monitoreo y evaluación	Desarrollo y uso de indicadores para monitorear y evaluar: (i) el cumplimiento de todos los actores, y (ii) el estado del sistema de recursos hídricos	La selección de indicadores Evaluar la evolución anual y de mediano plazo
Temas transversales		
Conocimiento integrado y base de información	El desarrollo de un conjunto de indicadores y diseñar e implementar la información correspondiente y el sistema de conocimiento	Participación de los conocimientos locales La creación de acceso a la información

Habilitación de los arreglos institucionales	Definir y mantener los arreglos institucionales que deben permitir la aplicación de todas las tareas de gestión	La definición de mandatos y la distribución de tareas en los distintos organismos en diferentes niveles de gobierno Teniendo en cuenta las normas y las tradiciones locales El establecimiento de asociaciones público-privadas
Las redes de comunicación	Redes entre las partes interesadas, los responsables políticos y al público	Composición de la red Las estrategias de comunicación
Comunidades capaces de mejorar sus propias condiciones de vida	El fortalecimiento de la capacidad de las comunidades para gestionar su propio entorno	Responsabilidades y tareas que se deleguen y las capacidades necesarias Mecanismos de seguimiento y control

8.3 Sistemas de recursos hídricos y sus funciones

Detrás de este capítulo sobre la gestión estratégica, la gestión funcional se refiere a las zonas con límites físicos, como las (sub) cuencas de los ríos o las unidades de drenaje en las zonas del delta. Tales áreas físicamente determinadas se les conoce como sistemas de recursos hídricos; véanse las secciones 2.2.2 (caja), 3.1 y 7.2.1.

El conocimiento de los diferentes componentes del sistema de recursos hídricos y la comprensión de su funcionamiento en el ciclo hidrológico es esencial para cualquier decisión sobre el uso de los recursos hídricos. Ejemplos de estos componentes son los siguientes.

La captación de una cuenca fluvial se refiere a la zona que recoge las precipitaciones, que se evapora en el aire, se infiltra en los acuíferos subterráneos o se escurre como el agua superficial en los arroyos, ríos u otros cuerpos de agua superficiales como lagos o canales. La lluvia / coeficientes de escorrentía (en función de características de la cuenca, tales como la cubierta vegetal y la estructura del suelo) definen el porcentaje de precipitación que se convierte en escorrentía superficial. Las diferentes formas de uso del suelo y la deforestación / reforestación pueden tener impactos importantes en la cuenca hidrológica.

Los acuíferos desempeñan una función importante en el almacenamiento de agua de lluvia que alimenta los ríos en periodos secos. La extracción de agua subterránea de los acuíferos no debe exceder su capacidad de recarga. La sobreexplotación de las zonas costeras tendrá como resultado daños a largo plazo de los acuíferos debido a la intrusión de agua salada.

La superficie de los cuerpos de almacenamiento de agua, natural y artificial, como lagos y embalses pueden tener efectos significativos en la distribución del caudal de los ríos a través del tiempo, como la reducción de los flujos máximos y el aumento de los flujos de aguas bajas.

Los ríos que transportan agua y sedimentos al mar. En la parte baja (de aluvión), los ríos presentan un equilibrio entre el agua dulce y la descarga de sedimentos, intrusión de agua salada y las formas lecho del río. Cualquier intervención de una cuenca fluvial afecta a estas relaciones, lo que, por ejemplo, aumenta de la erosión o sedimentación de la intrusión marina o cauce mayor. Los ríos también se convierten en mecanismos importantes para el transporte de residuos y sustancias contaminantes lejos de fuentes internas, a menudo se acumulan en regiones de deltas y de las aguas costeras.

Áreas de deltas. Los bajos de los ríos pueden formar deltas, donde la tierra y el mar interactúan a través de una red de sucursales del río donde el agua fresca se mezcla con agua de mar salada. Los deltas son consideradas áreas biológicamente activas, mientras que los depósitos fértiles de sedimentos finos ofrecen oportunidades para actividades humanas como la agricultura. Tal como era de esperar, muchas civilizaciones antiguas se originaron en las regiones del delta, mientras que hoy las tasas de urbanización son más altas en los deltas de todo el mundo. Sin embargo, los deltas son también muy vulnerables a los desastres naturales y los impactos adversos de las actividades humanas. Estos incluyen las inundaciones debido a las altas corrientes fluviales y a las malas condiciones de drenaje, los ciclones y las mareas de tempestad, la intrusión de agua salada en las aguas superficiales y acuíferos subterráneos, el uso cada vez mayor de agua dulce aguas arriba y la sobreexplotación de las aguas subterráneas. En otras áreas, la construcción de obras de protección contra inundaciones significa que los sedimentos fértiles ya no se depositan en las llanuras de inundación y la contaminación del agua y los sedimentos contaminados son arrastrados corriente abajo y se depositan en los deltas, la creación de fuentes potenciales de contaminación en el futuro. Además, el aumento de los niveles del mar está aumentando la intrusión de agua salada y la congestión de drenaje.

Estos procesos hidráulicos son complejos y difíciles de controlar, por lo que se necesita una planificación cuidadosa para hacer frente a esos desafíos en el futuro.

Los distintos componentes de un sistema de recursos hidráulicos cumplen muchas funciones, en relación con su utilización y explotación por parte de los seres humanos. Cada sistema presenta una combinación única de estas funciones, que se dividen en cuatro categorías:⁶

Las funciones de regulación relacionadas con el mantenimiento de los sistemas de soporte de vida a menudo no se reconocen hasta que sean alteradas. Los ejemplos incluyen:

- atenuación de inundaciones y el control (regulación de flujo);

- prevención de la intrusión de agua salada (la protección de la agricultura);
- las aguas subterráneas de recarga y descarga (abastecimiento de agua pública);
- protección contra las fuerzas naturales (suelo o erosión de la costa, las mareas de tormenta);
- retención de sedimentos y el almacenamiento y reciclaje de materia orgánica (purificación del agua, la fertilización de las llanuras de inundación);
- mantenimiento de la diversidad biológica;
- micro-clima de estabilización.

Funciones de transportista en general, proporcionar instalaciones para las actividades humanas, tales como:

- la solución de vivienda;
- cultivo: cultivos, ganadería, la acuicultura;
- recreación y el turismo, y
- navegación.

Las funciones de producción se refieren a aquellos bienes que son producidos por la naturaleza y para los cuales los seres humanos sólo tienen que invertir tiempo y energía para la cosecha. Los productos incluyen:

- agua como recurso explotable (agua de riego, suministro de agua doméstica e industrial, energía hidroeléctrica);
- materias primas, por ejemplo, animales y plantas para la ropa, vivienda, construcción, etc (piel, lana, seda, cuero, cuerdas, cestas, madera, papel), y
- combustible (leña, carbón, turba, hojarasca, estiércol).

Las funciones de la información ofrecen oportunidades para el enriquecimiento espiritual, el desarrollo cognitivo y la recreación, tales como:

- información de la estética (escenarios, paisaje);
- información espirituales y religiosas (lugares de culto, el apego emocional);
- información histórica (árboles viejos como elementos del paisaje, elementos históricos y arqueológicos), y
- información de lo educativo y científico (clases de ciencias naturales, la investigación, indicadores, modelos para la investigación)

8.4 Planeando para la gestión estratégica

8.4.1 Estrategias

Las estrategias son el medio principal a través del cual los recursos hídricos implementan las políticas. Su desarrollo es periódico sobre la construcción de un proceso - no preparar un plan en el sentido clásico del plan maestro - que analiza la evolución pasada y futura en el sector del agua, hace las decisiones estratégicas y prioridades conjuntas, como en relación con las áreas identificadas, los grupos desfavorecidos y los problemas, y fija objetivos para las intervenciones.

Lo más importante, las estrategias también deberían crear un entorno que permita la identificación, elaboración y ejecución de nuevas intervenciones, y establecer un marco de indicadores para el seguimiento y la evaluación de las intervenciones y sus efectos. Este es un escenario importante para El Enfoque de Negociación.

La planificación para la gestión estratégica se refiere a la formulación de estrategias que son distintas de una sola vez de los esfuerzos tales como los relacionados con la planificación general. Estas estrategias son:

- Las políticas de vinculación con acciones concretas mediante la traducción de políticas de objetivos vagos e intenciones en acciones concretas, estrategias medibles a mediano plazo y objetivos que proporcionan a un marco para los planes de acción anuales;
- Identificar los conceptos de las acciones prioritarias para guiar a una mayor elaboración en planes de acción, pero no establecer plazos para las intervenciones;
- explícitamente deben contribuir con el medio ambiente que permite a estas acciones (los fondos, las capacidades institucionales, etc), y
- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación (indicadores y análisis de criterios múltiples) que proporcionan información en un proceso continuo de planificación, y que permiten el ajuste oportuno de las intervenciones, de manera que el objetivo se mantiene.

Las acciones que se proponen y se refieren a tres tipos de intervención:

- intervenciones físicas o de infraestructura, como presas y diques con intención de cambiar la disponibilidad de agua;
- aplicación de incentivos, tales como fijación de precios y cuotas, que inducen a cambios de comportamiento en relación con el uso del agua disponible, y
- arreglos institucionales para la gestión de los anteriores tipos de intervención.

Los administradores del agua han tendido a centrarse en las medidas físicas. Orientados a la demanda de intervenciones (aplicación de los incentivos) son vistos como la responsabilidad de las diferentes agencias de línea, como los ministerios de agricultura y energía, mientras que los arreglos institucionales - incluso en el sector del agua - son a menudo descuidados por completo. La gestión estratégica tiene dos

características importantes - tanto de la oferta y medidas orientadas a la demanda se consideran, y la atención explícita a un entorno institución necesario para que la implementación de estrategias.

8.4.2 Marco para la formulación de estrategias

La tabla 8.2 presenta un marco para la formulación de una estrategia de negociación. El importante mencionar las siguientes observaciones.

- En muchos casos, los arreglos institucionales existentes son los cuellos de botella significativos para una efectiva y eficiente gestión integrada de los recursos. El buen gobierno exige que se preste la máxima atención a la aplicación de la estrategia seleccionada.
- La planificación de los recursos naturales es responsabilidad del gobierno, con el objetivo final de beneficiar a la sociedad en su conjunto. Esto requiere la aplicación de un conjunto especial de criterios, tales como la eficiencia económica, la equidad y la integridad ecológica, y la debida atención a largo plazo, efectos intergeneracionales.
- Lo más importante, la formulación de estrategias es un proceso iterativo. Durante las negociaciones sobre las estrategias alternativas, por ejemplo, los participantes pueden ver los problemas de diferentes maneras, las intervenciones pueden surgir alternativas e incluso la planificación de objetivos y criterios correspondientes posiblemente tengan que adaptarse. Es una característica esencial del Enfoque de Negociación que esta flexibilidad sea posible e incluso alentó, para asegurarse de que la decisión final es sostenible.
- En el proceso de formulación de estrategias, hay muchos momentos intermedios de elección. Se deben hacer esfuerzos para asegurar que las decisiones relacionadas sean explícitas y que estén bien documentadas para hacer el proceso transparente y responsable.
- Estrategias y escenarios. Las estrategias consisten en la combinación de medidas físicas, la aplicación de los incentivos y los arreglos institucionales mencionados anteriormente. Las estrategias y las medidas de los componentes o las intervenciones están bajo el control de los gestores del agua. Los escenarios, en cambio, se refieren a los cambios que están fuera del control de los directores, representan suposiciones sobre las condiciones exógenas, tales como la evolución demográfica y los precios del mercado mundial. Pueden pertenecer a cualquiera de las tres siguientes categorías de agentes de cambio.
- Desarrollos económicos y humanos afectan directamente a los niveles y patrones espaciales de las actividades alrededor del sistema de recursos hídricos en consideración, y por lo tanto afectan la disponibilidad y la demanda de recursos.

- Los cambios en los procesos del sistema natural (como los procesos morfológicos e hidrológicos), debido tanto a causas antropogénicas y naturales (por ejemplo, el hundimiento, la deforestación, a largo plazo los procesos de formación de la costa, o cambios en el caudal de los ríos de los países de aguas arriba).
- Los factores del cambio climático, incluyendo todos los cambios estructurales en las condiciones de frontera relacionados con el clima, que son causadas directa o indirectamente por el efecto invernadero, incluyendo el aumento del nivel del mar.

Tabla 8.2. Marco para la formulación de la estrategia

Etapa de formulación de la estrategia	Actividades	Salidas
Inicio de la programación negociada	<ul style="list-style-type: none"> • Especificar los límites del área de planificación y entender los sistemas físicos y sus funciones • Identificar los problemas existentes y posibles conflictos • Especificar la configuración y los arreglos institucionales correspondientes: las agencias, las leyes, políticas, etc • Identificar y seleccionar las partes interesadas • El establecimiento de la plataforma y llegar a un acuerdo sobre el proceso 	Plataforma de mandato con las tareas, los procedimientos de trabajo y los plazos
Especificación de los objetivos de la planificación negociada y criterios	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunto de exploración y análisis de la situación (análisis de problemas basados en las percepciones) • Recolección de datos de referencia • En primer lugar la identificación de posibles soluciones 	Objetivos claros y criterios concretos para la evaluación de las estrategias. Análisis de la solución conjunta Línea de base de datos
Diseño de posibles estrategias y escenarios de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Inventario y clasificación de todas las posibles intervenciones (en base a criterios de viabilidad en bruto) • La combinación de las intervenciones individuales en las estrategias prometedoras • La identificación de escenarios, tales como las proyecciones de población, migración, desarrollo económico y los precios de mercado, los impactos del cambio climático 	Las estrategias seleccionadas y las condiciones de escenarios y supuestos del sistema para futuras investigaciones

Involucrando a las Comunidades

Análisis de las estrategias seleccionadas	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de las actividades humanas y económicas y las proyecciones de la demanda de agua en diferentes escenarios e intervenciones • Análisis de los sistemas naturales y evaluar los impactos de las proyecciones de la demanda de agua e intervenciones en diferentes escenarios • Análisis de los impactos sobre los sistemas socio-económicos y naturales y para identificar estrategias prometedoras 	Estrategias prometedoras para ser analizadas durante la implementación y monitoreo
Implementación de estrategias prometedoras	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las tareas de gestión y de los organismos relacionados con la aplicación de estrategias prometedoras • Evaluar la capacidad y la voluntad de estos organismos para aplicar las estrategias (políticas, estrategias y capacidades) • Financiación y dotación de personal de la estrategia propuesta • Capacidad de creación de comunidad 	Un entorno institucional propicio
Monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar y seleccionar los indicadores de progreso y seguimiento de los resultados • Diseño de procedimientos de vigilancia 	Un marco contable
Evaluación final de las estrategias	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar todos los impactos relevantes, posibles cuellos de botella de aplicación y los requisitos de control • El análisis de “los beneficios y costos” (sentido amplio) • Estrategias de clasificación propuestas (análisis multicriterio) 	Plan estratégico para la toma de decisiones
Presentación y toma de decisiones	<ul style="list-style-type: none"> • La presentación final y la preparación para la toma de decisiones 	Elaborado, el acuerdo el plan estratégico, incluidos los arreglos institucionales y los requisitos de control

Algunos procesos naturales, tales como hundimientos, pueden operar en escalas de tiempo muy largo, mientras que otros son visibles en escalas de tiempo más cortos, como la sucesión de la vegetación y la sedimentación. El marco temporal de los efectos de actividades humanas en los sistemas de recursos hídricos va desde prácticamente instantánea, como en un derrame de sustancias químicas, de décadas, como en la acumulación de materiales tóxicos en los sedimentos del delta. El plazo del cambio climático va de décadas a siglos.

8.4.3 Conocimiento requerido

Para formulación de estrategias y en general, a participar o incluso apoyar las negociaciones en las distintas etapas de la gestión estratégica, los participantes deben tener una buena comprensión del funcionamiento del sistema de recursos hídricos que se tratan. Por lo tanto, tendrá que tener acceso a las siguientes categorías de conocimiento.

Los recursos de agua del sistema y sus funciones. Es esencial que los participantes tengan acceso a información que les permita comprender:

- los procesos hidrológicos (ciclo hidrológico) que definen los componentes básicos del sistema de recursos hídricos (sección 8.3);
- las funciones del sistema de recursos hídricos en términos de su posible uso por los humanos y las actividades humanas (sección 8.3), y
- el impacto de las intervenciones propuestas.

El sistema socio-económico. Los participantes deben ser conscientes de las relaciones entre los grupos sociales vulnerables y / o de las actividades económicas que dependen y, a su vez afectan el sistema de recursos hídricos. Es importante que los participantes entiendan cómo estos mismos usuarios perciben sus problemas relacionados con el agua, por:

- identificación de grupos vulnerables y de sus actividades en relación con el sistema de recursos hídricos;
- llevar a cabo un análisis de los medios de subsistencia de los hogares pobres (desde su propia perspectiva), centrándose en su vulnerabilidad y / o dependencia del agua, sistemas de recursos naturales y en los arreglos institucionales que determinan su acceso a estos sistemas, y
- análisis de las actividades económicas, incluyendo las funciones de producción y los daños y los usos del agua / recursos naturales (incluyendo las descargas). Funciones de producción alternativas que puedan ser identificadas que dan lugar a los mismos productos a menor costo en términos del uso del agua u otros recursos naturales. Las funciones de daño muestran la sensibilidad de estas actividades a la escasez de agua o agua de mala calidad.

El entorno legal e institucional. Un análisis de quién hace qué y cómo, puede incluir:

- Determinación de los organismos y organizaciones existentes y la evaluación de sus mandatos y la capacidad para gestionar el agua / recursos naturales;
- una evaluación de las leyes y reglamentos como instrumentos para la gestión de los organismos y su eficacia para el MIRH;

Involucrando a las Comunidades

- un análisis de las costumbres, prácticas, normas y tradiciones;
- un examen de las políticas y estrategias de los distintos organismos, y
- la evaluación de la disponibilidad de fondos para las posibles intervenciones.

Aquí, los participantes deberán abordar preguntas como las siguientes.

- ¿Son los arreglos institucionales existentes y las capacidades adecuados y si no, pueden ser realizadas las mejoras pertinentes?
- ¿Crean los cuadros políticos y administrativos de apoyo (por ejemplo, en los términos de intercambio de información) conflictos de intereses?
- ¿Están todos los actores locales involucrados?
- ¿Están los fondos necesarios disponibles y a la mano?
- ¿Se puede obtener información realista de intervenciones llevadas a cabo a través del monitoreo y la evaluación?

8.5. Planes de Acción

Las estrategias formuladas periódicamente no deben ser documentos extraños que son lanzados en los diferentes sectores para ser implementados. Una estrategia es un marco de trabajo de referencia y para coordinar las intervenciones de las agencias de línea y otras organizaciones de implementación. Los planes de acción son usados para poner a operar las estrategias y luego elaborar las intervenciones que son identificadas como parte de una estrategia, en propuestas concretas técnicas y financieras. Tradicionalmente, los planes de acción están diseñados por agencias de implementación, además están sujetos a presupuestos sectoriales y procedimientos de implementación.

Mientras que la mayor responsabilidad por la implementación recae en la las agencias de línea, el Manejo Integrado implica enfoques nuevos e integradores en los cuales la plataforma estratégica y de coordinación juega un papel activo e importante, por ejemplo en:

- Coordinando intervenciones sectoriales y creando mecanismos para monitorear el progreso;
- Promoviendo intervenciones que integren las contribuciones de las agencias de diferentes sectores; y
- Explícitamente involucrando organizaciones de la sociedad civil en la implementación las agencias en, por ejemplo, extensión, desarrollo de capacidad, intervenciones orientadas a la demanda o actividades de operaciones y mantenimiento. (OM)

Los planes de acción anuales se refieren no solo a las nuevas intervenciones físicas y las inversiones correspondientes, sino que además a las actividades OM. Las inversiones en nueva infraestructura y OM están intrínsecamente entrelazadas, no solo porque toda medida física requerirá OM en el futuro sino porque además las inversiones podrían estar relacionadas con la rehabilitación o atraso de las OM, o OM después del desastre. Las OM anuales deben por lo tanto ser consideradas como un componente integral de todo plan de acción anual.

Además de las medidas físicas y las OM, los planes de acción deben poner atención a muchas otras intervenciones y asuntos, incluyendo adaptaciones al ambiente institucional habilitador; las medidas que afectan la demanda (incentivos de implementación) tal como cobros e impuestos, capacitaciones y desarrollo de capacidades; y servicios de extensión.

Planes de acción integrados como estos pueden incluir muchas clases de insumos, tales como los planes de acción existentes de las agencias de línea, propuestas de las agencias centrales de planeamiento o ideas y sugerencias de los usuarios individuales del recurso hídrico. Dentro de los parámetros de un cuadro de trabajo estratégico para la coordinación de las intervenciones por varias agencias de línea, estos planes de acción integrados representarían enormes mejoras en las prácticas actuales. Sin embargo, dichos planes limitarían el papel de la plataforma estratégica a un rol pasivo de monitoreo y evaluación del progreso. Un enfoque más proactivo sería posible siempre y cuando la plataforma pudiera introducir un sistema de notas de concepto.

Las notas de concepto son documentos técnicos que contienen propuestas de acción (ver el cuadro en la página XX). Estas pueden ser diseñadas por un grupo de trabajo que incluya representantes de las agencias gubernamentales, las ONGs / CSO's y agencias del sector privado. Las notas de concepto no contienen estudios de viabilidad ampliamente elaborados ni diseños, pero deberían permitir a las agencias de fondos y a la dirección la posibilidad de tomar acciones adicionales. Esto significa que deberían contener planes concretos de implementación, incluyendo los arreglos institucionales requeridos. Las notas de conceptos podrían convertirse en la piedra angular del plan de acción, formulado en un proceso de desarrollo que les permitiría ser probados contra las prioridades y metas especificadas en las estrategias.

Notas de Conceptos

En Bangladesh se introdujo un sistema de notas de conceptos bajo un proyecto que pretendía establecer un enfoque de manejo estratégico para las zonas costeras (PDO, 2005; GoB, 2003). Las notas de concepto fueron formulados por un grupo seleccionado de agencias gubernamentales de implementación, dentro de lo posible en cooperación con las ONGs y/o CSO's y fue moderado y controlado por una oficina especial de coordinación para el manejo de las zonas costeras. La meta era establecer un proceso continuo de integración entre las agencias de línea, y una forma de identificar y prepararse para los proyectos que requirieran

implementación conjunta. Se esperaba que las notas de concepto indicaran con claridad:

- Los enlaces con el proceso global del desarrollo costero y los objetivos;
- El rendimiento esperado y relacionado con las actividades con su marco de tiempo correspondiente.
- Los recursos (financieros, humanos, etc.) necesarios para la implementación y
- Arreglos institucionales necesarios para la implementación.

Las notas de concepto fueron formuladas en dichos proyectos como manejo de aguas y reducción de pobreza en la Gran área de Noakhali, el manejo de las aguas profundas y subterráneas, acuíferos y una estrategia y un plan de acción (inversión) para manejar recursos pesqueros marinos.

La plataforma estratégica podría guiar el proceso de formulación de notas de concepto de la siguiente manera.

- Identificación de conceptos y formulación de propuestas. Los conceptos pueden surgir de dos fuentes principales – la estrategia misma, o de una organización o individuo. Basándose en estos conceptos, la plataforma puede diseñar propuestas de conceptos dando un mínimo de información de antecedentes para facilitar los procesos de selección y escogimiento.
- Selección y escogimiento. Los conceptos identificados forman una larga lista que debería estar sujeta a un proceso de selección y escogimiento transparente, basado en tres criterios (i) que tan en línea este el proyecto propuesto con los objetivos estratégicos; (ii) si el proyecto propuesto contribuye con el proceso (MIRH)-por sus siglas en inglés- como tal; y (iii) evaluaciones de la viabilidad de las acciones propuestas.
- Formulación de conceptos de notas Las agencias más relevantes podrían establecer un grupo de trabajo para escribir algunas notas de conceptos seleccionadas.
- Toma de decisiones La plataforma estratégica decide si se aceptan los conceptos propuestos, e invita a las agencias de implementación a que las elaboren con mayor detalle y a prepararse para las intervenciones.

La experiencia ha probado que un sistema de trabajo de notas de concepto tiene dos ventajas principales (remítase al cuadro en la página 102). Primero puede traspasar el sistema establecido y rígido de planes anuales que se enfocan por completo en intereses sectoriales. Segundo, los principales accionistas están involucrados desde el inicio en discusiones sobre el diseño y la factibilidad de las intervenciones. Sin embargo, es fundamental que la plataforma de coordinación continúe jugando un papel activo en el proceso.

8.6 Diseño e implementación

La plataforma elaboraría los planes de acción aprobados y las notas de concepto durante el diseño detallado de las medidas individuales, algunas veces siguiendo o en conjunto con estudios de viabilidad más detallados. Lo anterior se refiere a tres tipos de intervención: (i) principalmente orientado a suplir, medidas físicas; (ii) incentivos de implementación que se enfocan en la demanda; y (iii) arreglos institucionales para la implementación de los puntos (i) y (ii).

El diseño y la implementación de estas medidas requieren de negociaciones con aquellos que están involucrados de forma directa con detalles como la ubicación exacta de un proyecto de infraestructura, o en el nivel de los impuestos de agua y la forma en que deberían ser recolectados. En estas negociaciones es importante que la agencia de implementación sea flexible a la hora de adaptar las propuestas. Tales procesos de negociaciones tan detallados y específicos debería ser cuidadosamente estructurados y sus resultados discutidos a nivel de la plataforma estratégica.

Asuntos importantes que deben incluir estas discusiones son:

- La participación de las personas locales en la construcción, operación y mantenimiento (OM) o medidas físicas (en Bangladesh por ejemplo, mujeres desposeídas son involucradas en el mantenimiento de los diques)
- El involucramiento de las comunidades locales en la implementación y el refuerzo de medidas incentivas como subsidios e impuestos;
- El involucramiento de gente local en el control de calidad de las medidas físicas; y
- El fortalecimiento de la capacidad de la comunidad para manejar dichas intervenciones.

8.7. Monitoreo y Evaluación

8.7.1 Marco de indicadores

El monitorio y la evaluación (ME) son actividades claves en el proceso continuo de aprendizaje del Manejo Integrado y en el desarrollo y la operación de un marco de trabajo bien estructurado para el ME es una tarea importante para cualquier plataforma estratégica. Este marco de trabajo consiste en un conjunto de indicadores que deben ser monitoreados los valores de referencia correspondientes.

Un buen marco de ME considera tres conjunto de indicadores:

- Indicadores del manejo de los insumos. (IMI) estos representan los insumos sobre gastos en extensiones, mantenimiento e inversiones;

Involucrando a las Comunidades

- Indicadores basados en los recursos (IBR) que reflejen los productos en términos de cambios en un estado del sistema de los recursos hídricos, tal como niveles de agua, velocidad de la erosión y la sedimentación; y
- Indicadores de apoyo en las decisiones. (IAD) que refleje los resultados en términos de objetivos de GIRH – por sus siglas en inglés- tal como reducir la pobreza para poder asegurar las sostenibilidad ambiental.

La relación entre estos tres conjuntos de indicadores puede visualizarse a través de matrices de referencia cruzada (figura 8.3). La primera es una matriz de insumos y productos ‘objetivos’ que muestran las relaciones entre el manejo de los insumos y la condición o estado del sistema de recursos hídricos. El segundo conocido como una matriz de desempeño, refleja los valores de cambio en el sistema en términos de políticas o criterios de toma de decisión.

Como se mencionó anteriormente, existen dos clases de monitoreo:

- El monitoreo del progreso utiliza indicadores de productos e insumos para proveer datos sobre la implementación de planes de acción donde haya necesidad de realizar ajustes; y
- El monitoreo del desempeño utiliza indicadores de productos y resultados para proveer datos para evaluar el estado del desempeño y el estado de los sistemas de recursos hídricos.

Figura 8.3. Marco de indicadores

Insumos			productos	Resultado		
Arreglos Institucionales	Políticas/ estrategias y planes	Intervenciones Directas	Sobre las funciones de los sistemas de recursos hídricos	Mejoras en subsistencia y bienestar	Ambiente natural Sostenible	
			Crecimiento Económico			
			Funciones reguladoras			
			Funciones de Producción			
			Funciones de acarreo			
			Funciones de Información			
Matriz de información Recibida - Saliente			Matriz de desempeño			

Los indicadores a veces pueden simplificar demasiado los manejos complejos y los procesos de desarrollo. Un conjunto de indicadores significativos y representativos, sin embargo, pueden aportar contribuciones significativas a las discusiones entre las

partes interesadas en el proceso de toma de decisiones de múltiples propósitos. Esto significa que todas las partes involucradas deben seleccionar (negociar) con cuidado, y estar de acuerdo, en cuales indicadores se van a utilizar

El marco de indicadores debe ser:

- Integral, que abarca los insumos, productos e indicadores de resultados;
- desarrollado por todas las partes interesadas trabajando cordialmente;
- vinculados a los conjunto (s) existentes a los indicadores nacional e internacionales para el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, tales como las formuladas en los documentos de estrategia, y
- La responsabilidad de una organización de acogida que está autorizada y equipada para asumir la tarea a largo plazo de mantener el marco de trabajo, recoger la información requerida y difundir los resultados.

8.7.2 Evaluaciones y valoraciones

Las evaluaciones pueden utilizar una variedad de técnicas especializadas, que van desde los análisis de costo-beneficio que intentan traducir los costos y los impactos en la medida de lo posible en valores monetarios, a sofisticadas técnicas de toma de decisiones grupales tales como el análisis de criterios múltiples.

Análisis de costo-beneficio

El análisis de costo-beneficio es una técnica para evaluar las ventajas y desventajas asociadas con las políticas o proyectos alternativos, donde los impactos se expresan en términos monetarios, que conduce a indicadores tales como razones de costo-beneficio y la tasa (económica) de rendimiento interno, (E) TIR. En las evaluaciones del sector público, los costos y beneficios se expresan en términos económicos y no financieros. El valor de este método depende del número de artículos incluidos en el análisis y la forma en que los impactos son costeados.

Los costos de un proyecto (en y fuera de sitio), incluyen como mínimo, lo siguiente:

- Preparación para el proyecto, incluyendo, por ejemplo, adquisición de terrenos, desarrollo de la tierra, estudios y encuestas;
- La implementación del proyecto, incluyendo, por ejemplo, diseño, construcción y costos involucrados en las medidas no estructurales, como las subvenciones y los impuestos;
- Los costos de compensación y mitigación de los efectos sociales y ambientales adversos, y

Involucrando a las Comunidades

- Los costos administrativos o adicionales de la implementación de un proyecto a las agencias gubernamentales locales, regionales y / o nacionales.

Los beneficios (o pérdidas) de un proyecto (en y fuera de sitio), incluyen como mínimo, lo siguiente:

- Los niveles más altos o más bajos de la producción de las actividades económicas como la agricultura, la pesca, el transporte, etc.;
- Cambios en daños esperados a causa de inundaciones a bienes públicos y privados, incluyendo a los edificios, la infraestructura pública, el ganado, equipos, etc.;
- Cambios en la seguridad, la salud pública y otras condiciones de vida;
- Cambios en el medio ambiente (aguas subterráneas, los picos de inundación, las poblaciones de peces), y
- Daños a los valores históricos y culturales en la zona del proyecto.

Técnicas para toma de decisiones con criterios

Hay varias técnicas de decisión multi-criterio que tienen como objetivo evaluar los efectos expresados en unidades diferentes, tanto cuantitativos como cualitativos (véase también la sección 7.3). El principio general es que los criterios son identificados y las soluciones alternativas se comparan de acuerdo con sus 'resultados' en estos criterios y los pesos o las preferencias concedidas a estos criterios, por ejemplo, las diferentes partes interesadas.

Los modelos formales no deben ser considerados como modelos de toma de decisiones, sino como ejercicios "¿qué pasaría si" que demuestren la importancia de los criterios y la importancia de las preferencias? La experiencia ha demostrado que cuando se usa correctamente, estas técnicas formales pueden ser muy útiles en la estructuración de las discusiones y ayudan a todas las partes interesadas a comprender la relevancia de otras posiciones y argumentos. Una técnica muy utilizada es el proceso de jerarquía analítica (AHP, ver sección 7.3)

Ambas técnicas pueden ser útiles en las negociaciones de los recursos hídricos. Por ejemplo, el análisis costo-beneficio puede ayudar a los participantes a decidir cuáles son los factores a incluir en las negociaciones y como valorarlos, mientras que los enfoques multi-criterios pueden ser útiles en las discusiones sobre los valores dados a ciertos indicadores que reflejen sus preferencias.

8.8 Resumen

El Manejo Integrado de los recursos hídricos se considera un vehículo importante para El Enfoque de Negociación, y la tarea principal de la plataforma estratégica y de

coordinación, como se sugiere en el capítulo 6. Los componentes principales del ciclo de manejo (Figura 8.1) son: la formulación de estrategias, la formulación de planes de acción, la implementación de intervenciones, monitoreo y evaluación. La función principal de la plataforma propuesta es la coordinación y de al todo no la implementación, que debe seguir siendo responsabilidad de las agencias de línea existente.

El capítulo se describe el Manejo Integrado como un proceso iterativo en el que los interesados (i) formulan estrategias explícitas a mediano plazo que definen metas a medio plazo, concretas y mensurables (por ejemplo cinco años), (ii) identificar los enfoques y desarrollar intervenciones concretas (planes de acción, con frecuencia anuales) para cumplir con las metas, y (iii) acordar mecanismos de monitoreo y evaluación de los progresos y el impacto de las intervenciones. Este proceso prevé a su vez un proceso de aprendizaje que será enriquecido sustancialmente si todas las partes interesadas participan en pie de igualdad. El proceso de manejo estratégico, como se muestra en la Figura 8.2, que establece la diferencia entre los escenarios y las estrategias, la planificación estratégica y los planes de acción, iteraciones diferentes y dos tipos de monitoreo.

Un paso importante en la gestión estratégica es que los interesados identifiquen los componentes del sistema de recursos hídricos que están sujetos a las intervenciones de manejo y sus funciones correspondientes. Ejemplos de dichos componentes incluyen zonas de captación o cuencas fluviales, acuíferos, lagos y embalses, ríos y deltas, con las posibles funciones que se dividen en cuatro categorías: la regulación, el transportista, la producción y la información.

La formulación de las estrategias consiste en ocho etapas (ver Tabla 8.2) similar a las tareas en las negociaciones de facilitación. Una estrategia consiste en una combinación de tres tipos de intervención: (i) las medidas físicas o de infraestructura tales como diques y terraplenes que tienen como objetivo cambiar la disponibilidad de agua, (ii) la aplicación de incentivos, tales como los precios y las cuotas, para inducir cambios de comportamiento en los usuarios del agua disponible, y (iii) los arreglos institucionales para el manejo de los tipos de las intervenciones anteriormente mencionadas. Los administradores del agua utilizados para centrarse en las medidas físicas. Intervenciones orientadas a la demanda (incentivos de aplicación) se consideran como la responsabilidad de las agencias de línea, tales como los ministerios de la agricultura o energía, mientras que los arreglos institucionales - incluso en el sector del agua - son descuidados a menudo.

El resto de las etapas del ciclo de manejo (Figura 8.1) incluyen planes de acción, diseño e implementación, los cuales normalmente pertenecen a la esfera de las agencias de línea. El monitoreo y la evaluación es también una tarea importante de la plataforma, tanto para la ejecución de las medidas acordadas, así como para evaluar el desarrollo del sistema de los recursos hídricos el cual se encuentra sujeto al manejo. Para ello, la plataforma debe tener un conjunto de indicadores pertinentes y tener acceso a la información sobre ellos.

Notas

- 1 La síntesis del reporte Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005) utilizó un enfoque calificativo y de evaluación similar para identificar cuatro tipos de “servicios”: aprovisionamiento, regulación, cultural y de soporte. (el último servicio no está elaborado).
- 2 Los costos se relacionan a los gastos incurridos en implementar el proyecto; las pérdidas son beneficios negativos.



9 ¿Qué sigue ahora?

En 2005, Manejo de la Cuenca del Río: Un Enfoque Negociado, comparó las experiencias de las organizaciones asociadas en todo el mundo (Ambos FINES, 2005). Desde entonces, las ONGs asociadas han seguido reuniendo experiencias de campo prometedoras con el enfoque y la preparación para la implementación y desarrollo.

A través de la producción de esta guía, las organizaciones no gubernamentales asociadas han crecido más juntas y se han convertido en lo que ahora llamamos la Alianza NA. En el proceso de definir una visión común y un conjunto de principios básicos comunes, los socios pudieron compartir sus experiencias e ideas sobre los obstáculos y soluciones en la aplicación del enfoque.

El enfoque es una contribución de abajo hacia arriba al discurso internacional y el desarrollo en el área del manejo integrado de recursos hídricos (MIRH). Facilita la contribución a través de una mayor especificación de su visión, principios y características y la presentación de los marcos genéricos para los procesos participativos de negociación y manejo estratégico.

Esta guía para la aplicación del Enfoque de Negociación es un paso intermedio en su posterior desarrollo. Es esencial que el enfoque sigue teniendo sus raíces en el campo y que esté firmemente basado en las experiencias de las ONGs. En ese sentido, ofrece una alternativa a los enfoques de arriba hacia abajo promovidos por la comunidad internacional, a pesar de la retórica de que la participación pública es fundamental y necesita ser mejorado.

La guía es clara en que El Enfoque de Negociación sólo podrá tener éxito si se aplica correctamente a través de los mecanismos institucionales establecidos por las agencias internacionales y gobiernos nacionales. En otras palabras, mejoras reales en del MIRH, basados en la participación genuina de la comunidad, se pueden lograr únicamente a través de la sinergia de los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba que se consideran complementarios y adecuados a las circunstancias locales.

La comunidad de las ONGs por lo tanto deben seguir tomando la iniciativa (y la responsabilidad) para el desarrollo posterior del Enfoque de Negociación. Se reconoce que esto sólo puede lograrse a través de la lenta acumulación de experiencias en el campo a través de la implementación del Enfoque de Negociación en una amplia variedad de circunstancias. Como se ha señalado aquí, El Enfoque de Negociación no debe ser visto como una receta para un enfoque, sino como una forma de pensar (incluso un paradigma), que se basa en la participación de todos los interesados que pueden y están dispuestos a participar en acciones conjuntas para lograr sus metas individuales, pero que también reconocen que comparten un interés común.

Actividades futuras para desarrollar El Enfoque de Negociación debe centrarse tanto en los esfuerzos para mejorar el método en sí, y su utilidad para ser aplicado, en con-

diciones específicas, y crear las condiciones que permiten a través de la comunicación con las organizaciones nacionales e internacionales. Los socios prevén por lo tanto las siguientes acciones.

Versiones Nacionales de la guía

La guía será traducida a cinco idiomas, dando prioridad a aquellos de las ONGs participantes: francés, bahasa (Indonesia), Maratí (la lengua oficial del Estado de Maharashtra, India), portugués y español. Es importante que los interlocutores se aseguren de que cada versión nacional de la guía contenga al menos un resumen de los arreglos institucionales nacionales existentes para el manejo de los recursos hídricos (véase el recuadro). También podría considerar la inclusión detalles de los sistemas nacionales de recursos hídricos, sistemas socio-económicos y estudios locales de casos que describen las aplicaciones exitosas de este enfoque.

Desarrollo de Capacidades y Arreglos Institucionales

Telapak es una organización ambiental independiente con sede en Bogor, Indonesia. Telapak trabaja con las ONGs locales y grupos comunitarios en todo el país para fortalecer sus capacidades de manejo del agua y otros recursos naturales.

Como parte de un proyecto de desarrollo de capacidades de dos años (2009-2011), Both ENDS le da apoyo a Telapak para convertirse en un elemento importante en el manejo del agua a nivel nacional. Telapak ya se encuentra trabajando con los departamentos gubernamentales y organismos a nivel nacional, regional y local en cuestiones de política y estrategia, actualmente es un miembro de los consejos nacionales y varios provinciales para el agua.

En la provincia de Sulawesi del Sur, por ejemplo, las autoridades del Distrito Luwu han establecido (temporalmente) un consejo de la cuenca del río (CCR) para gestionar los recursos hídricos en la cuenca del río Lamasi. A través del proyecto, Telapak y las organizaciones asociadas ayudan a fortalecer la capacidad del CCR en sus primeras etapas. Las actividades incluirán la definición de las tareas y responsabilidades del CCR; esbozar un plan estratégico del manejo de los recursos hídricos, llevar a cabo un análisis de problemas basados en la percepción de los usuarios locales del agua, y un mapeo de los arreglos institucionales para el manejo de los recursos hídricos.

Uno de los resultados importantes del proyecto ha sido una visión general de los arreglos institucionales para el manejo de los recursos hídricos en Indonesia, que Telapak utilizará en su capacitación para sus miembros que son o quieren estar involucrados en el manejo de los recursos hídricos. El documento describe:

- La nueva ley nacional del agua, presentada en el 2004, que es el principal instrumento que estructura el manejo del agua en Indonesia;

- Los actores involucrados en el manejo del agua, incluidos las organizaciones y los arreglos legales correspondientes (mandatos) de los ministerios, tales como obras públicas, bosques y planeamiento del espacio y de la tierra;
- diferentes aspectos del manejo de los recursos hídricos, tales como la calidad del agua, las aguas subterráneas, control de inundaciones, el suministro público de agua y riego, y
- El manejo de áreas tales como las cuencas hidrográficas y reservas naturales.

Capacidades Desarrollo

Se ha previsto un enfoque de dos niveles para el desarrollo de capacidades y capacitación. El primer nivel incluye las ONGs que promoverán aún más, presentarán y darán apoyo al Enfoque Negociado, mientras que el segundo nivel incluye a los actores locales involucrados en su implementación. El fortalecimiento de la capacidad de las ONGs (primer nivel, la formación de capacitadores) debe centrarse en la presentación de la guía (versión nacional) y la producción de materiales de capacitación para el segundo nivel.

Lo más importante, cursos de capacitación para las ONGs de primera nivel incluirán los conceptos básicos del manejo de los recursos hídricos - el funcionamiento de los sistemas de agua y otros recursos naturales, una visión general de los arreglos institucionales, y los aspectos económicos y sociales. Las ONGs que juegan un papel destacado en la política sobre manejo de los recursos hídricos debe tener (acceso a) conocimiento especializado en sistemas de recursos hídricos y los asuntos de manejo involucrados.

La coordinación internacional y el intercambio de experiencias

Aprender de las experiencias de campo de cada uno ha demostrado ser esencial en el desarrollo del Enfoque negociadas. La Alianza NA ahora tratará de consolidar estos procesos de aprendizaje mediante el apoyo a las organizaciones no gubernamentales que deseen aplicar el enfoque, lo que facilita el intercambio y la difusión de experiencias, y promover el enfoque de varias maneras, en diálogo permanente con las muchas agencias internacionales y nacionales que participan en la gestión integrada gestión de recursos hídricos.

Divulgación y Diálogo

La aplicación del Enfoque de Negociación será sostenible sólo si otros actores se comprometen con su desarrollo, y contribuyen a reforzar el enfoque y la hacen accesible a todos los involucrados en el MIRH. La Alianza NA ofrecerá esta guía a las instituciones de importancia, y las invitará a entrar en un diálogo constructivo sobre su concepto y sus implicaciones prácticas. Además, la Alianza se propone construir asociaciones con los gobiernos nacionales, instituciones internacionales y los centros de conocimiento para desarrollar nuevas iniciativas y aumentar las ideas sobre el potencial de este enfoque.



Apéndice A: La gobernanza y gestión de los recursos hídricos

Este apéndice explica los conceptos de la gobernanza y gestión de los recursos hídricos, y la diferencia entre la gestión general y funcional. También trata de los regímenes de gestión, y presenta los principios para los arreglos del régimen estable de propiedad común (RPC).

Gobernanza de los recursos hídricos

La gobernanza de los recursos hídricos como un concepto acepta ampliamente que la gestión de todas las fuentes de agua, en especial las cuencas fluviales, son la prerrogativa del estado y por lo tanto una parte del ámbito político y legislativo. En consecuencia, la elaboración de leyes, políticas y reglamentos para el desarrollo y de la gestión de los recursos hídricos es esencialmente parte de un proceso político de toma de decisiones. Dado que esto aplica a nivel mundial y nacional, es necesario entender el contexto más amplio de la gobernanza de los recursos hídricos.

La gobernabilidad, en general, es “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles” y, además, “que comprende los mecanismos, procesos e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplir sus obligaciones y median sus diferencias” (PNUD, 1997). En el mismo sentido, la gobernanza de los recursos hídricos se refiere a “la gama de sistemas políticos, sociales, económicas y administrativas que existen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y la prestación de servicios hídricos en los diferentes niveles de la sociedad” (GWP, 2003).

Para decirlo más rotundamente, la gobernanza de los recursos hídricos se refiere a asuntos tales como:

- la responsabilidad financiera y eficiencia administrativa relacionada sobre todo con las asignaciones de recursos financieros para proyectos de desarrollo y sistemas de prestación de servicios hídricos;
- los derechos humanos y los procesos participativos, respetando y honrando la legitimidad de las instituciones democráticas como la libertad de prensa y otros medios de comunicación, el derecho a la (libertad de) la información, el derecho (no violento) de protestar, etc. ; y
- el ‘juego limpio’ y la equidad en la distribución de beneficios, la distribución de costos y las cargas socio-ambientales, así como en la asignación de recursos financieros.

La gobernanza de los recursos hídricos se refiere al manejo directo de los recursos hídricos a través de los organismos oficiales y otras instituciones formales o informales que tienen el mandato para realizar funciones de gestión a través de un marco de trabajo jerárquico (o no jerárquico). La gobernabilidad también tiene un elemento de política pragmática, donde los legisladores y los burócratas están involucrados en la negociación a través de grupos de interés pertenecientes a los partidos políticos y facciones.

La gestión de los recursos hídricos

Formalmente, el objetivo de la gestión de los recursos hídricos es para producir una mezcla óptima de productos y servicios para el beneficio de la sociedad en conjunto, ahora y en el futuro (OCDE, 1987). El problema de la gestión puede ser visto como una de las formas de cómo organizar las interrelaciones, entre los actores involucrados: los proveedores, los productores y aquellos que se apropian de los recursos hídricos. La pregunta general es cómo fomentar y organizar una acción coordinada para evitar que los apropiadores -- los cuales se esfuerzan por optimizar sus ganancias individuales sobre-explotando y eliminando de la capacidad productiva de los recursos hídricos.

La gestión por lo tanto tiene que ver con todas las tareas involucradas en la producción de servicios y bienes relacionados con el agua. Por ende, debe involucrar tanto las agencias públicas como las privadas, que en conjunto: (i) establecen metas y objetivos y deciden qué combinación de bienes y servicios se producirán por medio del sistema de recursos hídricos, cuándo, dónde y para quién; y (ii) producen los bienes y servicios en respuesta a la demanda de la sociedad.

En la práctica, la gestión de los recursos hídricos se compone de muchas y variadas tareas que se asignan a una gran cantidad de organizaciones públicas, de la sociedad civil y privadas. Juntos forman el ambiente institucional que debería permitir el desarrollo y la aplicación del Enfoque de Negociación.

Resulta útil diferenciar entre la administración general y la funcional, cuando se hace la asignación de agentes involucrados en la aplicación del Enfoque para la gestión de los recursos hídricos, y cuando se discuten los métodos, herramientas y ejemplos.

Gestión general versus gestión funcional de los recursos hídricos.

La gestión general se refiere a tareas que no están específicamente relacionados con sistemas de recursos hídricos como las cuencas hidrográficas. Estas tareas tienen que ver con los arreglos institucionales y legales que definen, por ejemplo, cuales tareas se llevan a cabo por determinadas agencias, cuáles son sus mandatos, responsabi-

lidades y capacidades, y qué instrumentos necesitan para llevar a cabo sus tareas (¿quién hace qué y cómo?). Estas tareas de gestión general se refieren principalmente a las tareas administrativas que correspondan a agencias gubernamentales existentes y que pueden ser ejecutadas en áreas administrativas, tales como países o provincias.

Como guardianes de los recursos hídricos públicos, las agencias gubernamentales facilitan el acceso, y son responsables de definir cómo y bajo qué condiciones se pueden utilizar los recursos, y dar cuenta de este uso a través de mecanismos democráticos. Ejemplos de temas de negociación son:

- los principios de la gestión del agua: los usuarios de prioridad, el principio de precaución, el principio de “quien contamina paga”;
- las normas de calidad del agua;
- la política del agua;
- la legislación y los reglamentos de implementación para los recursos hídricos;
- los trámites para licencias y sanciones / aplicación de las leyes;
- las normas de participación de la población local;
- los acuerdos de investigación;
- los escenarios de desarrollo (por ejemplo, las entradas de agua de los países vecinos, el cambio climático);
- la división del país en unidades de gestión (sistemas hídricos); y
- el diseño de los arreglos institucionales: los mandatos y las capacidades de los institutos.

La gestión funcional incluye todas las tareas que son necesarias para mantener sistemas de recursos hídricos en buenas condiciones, y para producir los bienes relacionados con el agua y los servicios que demanda la sociedad. En otras palabras, la gestión funcional es un insumo para la función de producción del sistema de recursos hídricos.

Entre las tareas de gestión funcional se incluyen la producción de recursos hídricos para usos específicos, como el riego, protección contra inundaciones, o el tratamiento de las aguas superficiales contaminadas. Estas tareas, que son definidas y habilitadas por la gestión general, se refieren principalmente (pero no exclusivamente) a las intervenciones y pueden ser realizadas por entidades públicas y privadas. Estas tareas son convenientemente llevadas a cabo sobre los recursos hídricos o los sistemas ecológicos específicos en los cuales la disponibilidad y el uso del agua deben mantener un equilibrio sostenible, tales como (sub) cuencas hidrográficas, unidades de drenaje o los sistemas de humedales. Estas tareas tienen un componente estratégico y uno componente operativo, orientado a la acción.

Algunos ejemplos de estas tareas, que podrían ser tema de negociación son las siguientes:

- la formulación de planes estratégicos que identifican objetivos de mediano plazo para el sistema de recursos hídricos bajo consideración, dentro de las condiciones facilitadoras definidas por la gestión general;
- la formulación de planes de operaciones y mantenimiento (OM);
- la operación de los embalses;
- la operación de los sistemas de drenaje;
- el diseño e implementación de infraestructura, por ejemplo, regulación de los ríos y los sistemas de protección contra inundaciones;
- las asignaciones anuales de agua de los ríos y los embalses entre los usuarios de la competencia;
- la operación de los canales de navegación;
- la concesión de licencias para la extracción de aguas subterráneas;
- la fijación y cobro de la tarifa de alcantarillado;
- el monitoreo de la calidad del agua; y
- el tratamiento de agua.

Nota: Aunque la gestión general tiene que ver exclusivamente con la creación de un entorno propicio para la gestión funcional de los recursos hídricos, la gestión funcional también puede involucrarse en el establecimiento de mecanismos institucionales que permitan, por ejemplo, la implementación de planes de acción o de concesión de licencias y monitoreo.

Gestión funcional versus gestión general

En los Países Bajos, un país de baja altitud situada en los deltas y las partes bajas de los ríos Rin, el Mosa y el Escalda, el agua es una preocupación constante. La organización de la gestión del agua es un buen ejemplo de cómo se distribuyen las tareas y responsabilidades.

Los consejos de agua locales (water boards) Holandeses son responsables de proteger el país contra las inundaciones, y la gestión funcional de los sistemas hídricos, sin embargo son controlados por las provincias como parte del sistema administrativo político nacional. Los consejos de agua tienen un alto nivel de independencia en materia técnica y financiera, pero sus estatutos, así como las decisiones sobre los impuestos y tasas, están sujetos a la aprobación de las autoridades provinciales. Ha tomado varios siglos desarrollar este enlace y la distribución de tareas entre la gestión funcional y la gestión general, sin embargo en

las últimas décadas han sido objeto de una presión sin precedentes ya que el agua se ha convertido en un asunto todavía más importante para la sociedad Holandesa. Los consejos de agua han tenido que cambiar de ser casi en su totalidad organizaciones funcionales agrícolas, a organismos que también representan muchos otros intereses. Por ejemplo, hace poco tuvieron que decidir si permitían que las tierras agrícolas fueran inundadas para crear lagos recreativos. En respuesta, algunos consejos del agua se han fusionado y ahora organizan las elecciones de sus juntas administrativas.

A pesar de que no se cuestiona la competencia técnica de los consejos de agua, su situación dista de ser satisfactoria. Las discusiones continúan sobre cómo mejorar la gestión funcional y general del sistema de aguas holandesas.

Regímenes de gestión

Los recursos hídricos son propiedad pública y nacional, por lo que las decisiones sobre cómo se utilizan (en un sentido amplio) y la forma en que se manejan le corresponden a los representantes elegidos democráticamente y los órganos legislativos como los parlamentos nacionales o consejos de distrito. Estos órganos legislativos por lo tanto, deciden quién es responsable de qué, y de crear un entorno institucional que permita el uso equitativo y sostenible de los recursos hídricos.

Para una mejor comprensión de los regímenes de gestión, es conveniente concebir los recursos hídricos como un sistema de producción (sistema de recursos hídricos, SRH) que produce los bienes y servicios demandados por la sociedad. Estos bienes y servicios se refieren, por ejemplo, a la producción de agua para fines domésticos, industriales o de riego, así como para la protección contra inundaciones, la belleza escénica y la disposición de los canales de navegación. Los sistemas de recursos hídricos están compuestos, además del agua per se, de componentes naturales y hechos por el hombre, y de arreglos institucionales para gestionar la disponibilidad y el uso de dicho recurso.

Esta responsabilidad global no puede ser delegada. Lo que si se puede delegar son ciertas tareas que se relacionan con la producción de bienes y servicios de (parte de) este recurso nacional. Tales tareas delegadas pueden ser objeto de diferentes formas de gestión, en función de la naturaleza de los bienes y servicios producidos: público, propiedad común o privada. La protección contra las inundaciones, por ejemplo, se considera un bien público ya que es difícil excluir a las personas de sus beneficios, mientras que el consumo de este beneficio por una persona no afecta el beneficio potencial para los demás. Las organizaciones privadas solían tener poco interés (comercial) en la producción de bienes públicos, pero podrían estar interesados en la producción de, por ejemplo, agua de riego para los usuarios de la competencia que se puede cortar si no quieren o no puede pagar. Los recursos de uso común y los regímenes de propiedad común (RPC) ganan especial interés bajo este contexto.

Un recurso de propiedad común o bien común es aquel “cuyo uso es difícil o costoso de quitar a las personas... o bien cuando los beneficios consumidos por un individuo le restan beneficios disponibles a otro” (Ostrom, 2000: 337). Un ejemplo típico son los recursos pesqueros de un pequeño lago en el interior, los cuales son explotados por pescadores de dos comunidades. El acceso, la explotación, la administración y la posesión de dicho recurso podrían ser en forma de RPC, sin embargo no es necesario. Un RPC es un conjunto de relaciones sociales que se establecen y deben estar bajo la responsabilidad final de la “nación” como único dueño del recurso. Los RPCs pueden ser aplicados a partes bien especificadas de los SRH (por ejemplo, un lago o un acuífero) o sistemas de producción específicos, tales como suministros de agua comunitarios o sistemas de riego.

En los RPCs los recursos comunes no son recursos de libre acceso y no son bienes públicos. Si bien los miembros de la comunidad tienen un acceso relativamente libre, aunque supervisado, existen mecanismos que permiten a la comunidad excluir a terceros del uso de los recursos. Así, en un régimen de propiedad común, un recurso de bien común tiene la apariencia de un bien privado desde el exterior, y un bien común desde el punto de vista desde el interior. Las unidades de recursos (como el pescado o las unidades de agua) retirados del fondo común de recursos son propiedad individual de los que se apropian de ellos.

Los RPCs suelen funcionar a nivel local para evitar la sobre-explotación de un sistema de recursos del cual se pueden extraer unidades marginales.

En su análisis del diseño de instituciones RPC duraderas, Ostrom (1990) ha identificado ocho principios de diseño que son pre-requisitos para los RPCs estables:

1. límites claramente definidos;
2. una congruencia entre las reglas de apropiación y provisión además de las condiciones locales;
3. acuerdos de elección colectiva que permitan la participación de la mayoría de los que se apropian de la toma de decisiones;
4. vigilancia efectiva por parte de los encargados del monitoreo que forman parte de, o rinden cuentas a, aquellos que se apropian;
5. sanciones graduadas para los apropiadores, que no respetan las reglas de la comunidad;
6. mecanismos de resolución de conflictos baratos y de fácil acceso;
7. reconocimiento mínimo del derecho de organizarse (por ejemplo, por el gobierno); y
8. en el caso de las grandes RPCs, organización en forma de múltiples capas de empresas nido, con pequeñas RPCs locales en su base.

Apéndice B: Aplicación del Enfoque de Negociación:

Cinco estudios de caso

Este apéndice presenta cinco estudios de caso de las ONGs que proactivamente han establecido la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) participativa, utilizando El Enfoque de Negociación. Los estudios de casos se centran en la aplicación de este Enfoque, los resultados obtenidos hasta ahora, y las lecciones aprendidas.

- 1- Fideicomiso Ambiental de Gomukh: Empoderar a las comunidades en la cuenca del Río Bhima, India.
- 2 - FANCA: Actualización de los marcos legal e institucional para la GIRH en América Central.
- 3 - AEDES: Vínculos y ajustes estratégicos en la cuenca del Río Cotahuasi, Perú.
- 4 - ECOA: Hacia un Enfoque Negociado para proteger el sistema de humedales de Paraguay-Paraná.
- 5 - Telapak / PBS: Inicio de un Enfoque Negociado en la cuenca del Río Lamasi, Indonesia.

1- Fideicomiso Ambiental de Gomukh: Empoderar a las comunidades en la cuenca del Río Bhima, India

En la cuenca del Río Bhima, India, el Fideicomiso Ambiental de Gomukh tomó la iniciativa de organizar a la gente local y crear plataformas para la negociación. Gomukh se centró en empoderar a las comunidades mediante el fortalecimiento de su capacidad para negociar los temas de la gestión del agua con otras partes interesadas, incluyendo agencias de gobierno. El Enfoque ha dado lugar a cambios radicales en la gestión de los recursos naturales en la cuenca.

El Fideicomiso Ambiental de Gomukh fue establecido en 1995 como una respuesta al enfoque insuficiente y desequilibrado del programa gubernamental de desarrollo de cuencas hidrográficas. La visión de Gomukh es crear una sociedad donde los recursos naturales y los ecosistemas son restaurados y los pobres pueden llevar una vida auto-suficiente y digna. Sus objetivos son fomentar la movilización social y el uso de tecnología apropiada para la conservación de suelos y agua, y sentar una base sólida para una utilización justa y equitativa de los recursos existentes.

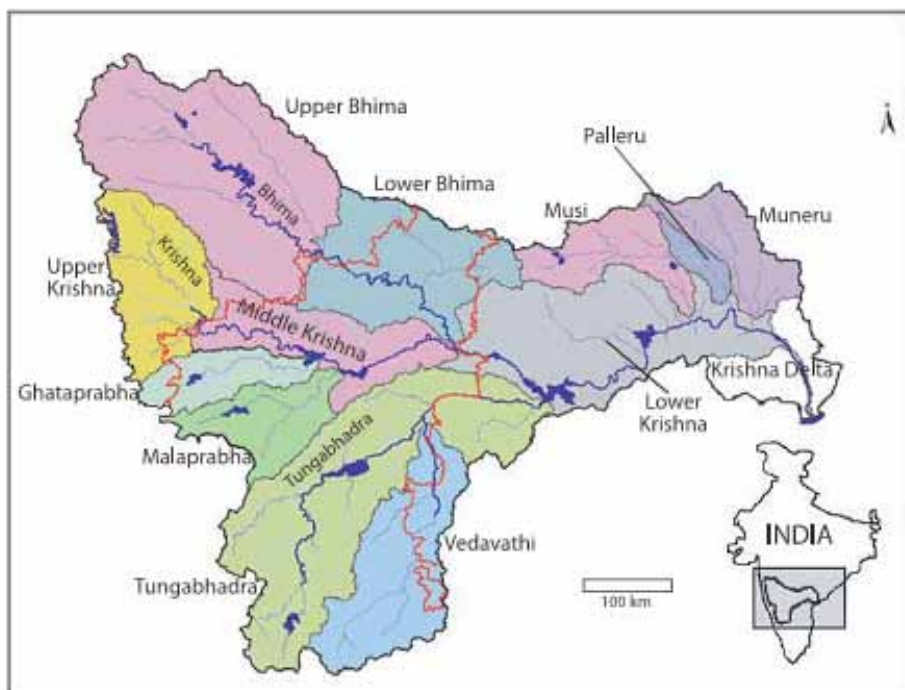
Las principales áreas de trabajo de Gomukh incluyen: la conservación de la tierra y el agua; la Gestión Integrada de cuencas; el desarrollo agrícola sostenible para los agricultores marginales; la distribución equitativa del agua de riego; la gestión del agua urbana; agua y sanidad; empoderamiento de la mujer; la creación de capacidades y la educación ambiental; medios de vida sostenibles; y cabildeo y promoción.

El área

El Río Bhima es un afluente del Río Krishna, el tercer río más largo de la India. La cuenca se divide en las cuencas de Bhima superior e inferior, según de las enormes diferencias en precipitación y ecosistemas relacionados. El Río Bhima fluye de oeste a este a través de los estados de Maharashtra y Karnataka, hasta encontrarse con el Río Krishna, que luego fluye hacia el sur, a través de Andhra Pradesh, en el Océano Índico. La cuenca se ubica entre los 16°25' a 19°30' N y 73°30' a 77°55' E, y cubre un área de 48.630 km².

Los desafíos

Debido a la creciente demanda de agua de riego para la agricultura, los asentamientos urbanos y la industria, la cuenca de Krishna ha sido declarado "cuenca cerrada", lo que significa que la cantidad de agua almacenada y retirada directamente de los ríos es igual a la escorrentía del agua superficial de total de las corrientes. La descarga hacia el mar se redujo drásticamente entre 1975 y 2003, llegando cerca de cero durante las sequías. El escurrimiento de ambas cuencas del Bhima, superior e inferior también se ha reducido rápidamente.



Ubicación de las cuencas de los ríos Krishna y Bhima. Fuente: Biggs et al. (2000).

Se prevé un aumento en la población de la cuenca de 12,3 millones (1990) a 30 millones en 2030. La urbanización está avanzando a una velocidad vertiginosa, y el 35% de la población vive ahora en ciudades como Pune, Pimpri, Chinchwad y Solapur. La población de Pune es de más de cuatro millones, de los cuales aproximadamente el 40% viven en los barrios pobres y no tienen acceso a servicios tales como agua potable y sanidad. La población rural sigue dependiendo principalmente de la agricultura.

Las comunidades en la cuenca del Río Bhima enfrentan dos retos principales: la distribución equitativa del agua y el deterioro de los ecosistemas.

Distribución desigual del agua

Dentro de la cuenca del Río Bhima, intervenciones a gran escala con sistemas de gestión basados en la oferta han mostrado claramente sus limitaciones. Aunque la mayoría de los afluentes del Bhima han sido represados, el 51% de la superficie de la cuenca no es atendida por los sistemas de riego del gobierno. Del 49% restante, sólo el 5% de la superficie cultivada es de regadío a través de la red centralizada. Dentro de las áreas de irrigación, hasta el 22% del agua disponible es tomada por los agricultores más poderosos para la producción de caña de azúcar.

En las áreas urbanas, la población de los tugurios no está conectada a la central de agua, los sistemas de abastecimiento y drenaje, los cuales son altamente disfuncio-

nales. El departamento de Abastecimiento de Agua y Sanidad de Pune afirma que proveen 165 litros per cápita por día (lpcd), que es mucho más que muchas otras ciudades de la India. Sin embargo, en realidad los barrios pobres reciben apenas el 60 lpcd a muy baja presión, mientras que las zonas pudientes reciben agua suficiente a la presión suficiente. Vendedores privados no oficiales, algunos de ellos miembros de la así llamada “mafia del agua”, abastecen de agua a los residentes de los tugurios y asentamientos no autorizados, pero a un precio muy alto, por lo que la pobres terminan pagando mucho más por el agua que los residentes más ricos de la ciudad.

Deterioro de los ecosistemas

Los caudales ambientales (caudales-a) indican la cantidad de agua necesaria para el buen funcionamiento de los ecosistemas fluviales, y son un aspecto crucial a la hora de tomar decisiones sobre la asignación del agua. Cuando se carece de tales caudales ambientales, los bienes y servicios proporcionados por un río - la pesca, la capacidad de dilución de la contaminación y el potencial de recarga de los acuíferos, etc. - se ven seriamente comprometidos.

En la cuenca del Bhima, no se han tomado medidas para asignar caudales ambientales. El aumento de las tasas de las aguas subterráneas y la extracción de la superficie han hecho que muchos tramos del río ya no sean perennes, como lo fueron en el pasado. La abstracción también ha afectado a la flora y fauna fluvial ribereña, con graves efectos sobre la diversidad de especies de peces, y en las comunidades pesqueras que dependen de ellos.

Como resultado de la limitación de los flujos de agua fresca en la cuenca, la contaminación es un problema creciente, a menudo causando muertes masivas de peces. En los afluentes del Bhima que fluyen a través de Pune, más de una docena de especies de peces ya se han extinguido. El perfil de las comunidades pesqueras también ha cambiado, ya que los pescadores tradicionales tribales se sustituyen por los pescadores por contrato de los estados vecinos, causando conflictos y tensiones sociales.

El 70% de las aguas residuales de Pune - cerca de 700 millones de litros por día - es descargado en el sistema del Río Bhima sin ningún tratamiento previo, causando graves problemas de contaminación río abajo. La junta para el control de la contaminación de Maharashtra ha clasificado el Río bajo categoría C - no apto para el baño. El depósito de Ujjani, situado a 100 km río abajo del Río Pune, recibe gran parte de las aguas residuales no tratadas de la ciudad, y se ha reportado que mata a los peces con frecuencia.

La extracción de arena no regulada e ilegal de los cauces de los ríos y riberas está afectando tanto su integridad ecológica como la recarga de aguas subterráneas. Ha habido muchos informes de muertes debido a los agujeros peligrosos en el lecho del río de donde se ha extraído la arena. Al mismo tiempo, la utilización de pozos profundos se ha traducido en una baja de los niveles de agua subterránea.

Disponibilidad de agua en la cuenca del río Bhima

Sub-cuenca / afluentes	Disponibilidad de agua (millones de m ³ /año)	Disponibilidad de agua per cápita (m ³ /año)	Del estado de estrés del agua
Neera	2812	2027	Sin estrés
Superior Bhima	7594	1442	Con estrés
Maan	469	1141	Con estrés
Bori-benetura	506	734	Alto nivel de estrés
Seena	1110	364	Alto nivel de estrés

Abordaje los problemas a través del Enfoque de Negociación

En 1997, Gomukh comenzó su labor para mejorar la conservación del suelo, el agua y prevención de la sequía en el valle Kolwan en los Ghats Occidentales. Dentro de la cuenca, el valle Kolwan se encuentra en la cresta de los Ghats Occidentales, alrededor de unos 120 km de la fuente de Bhima. Este valle pequeño y aislado, que tiene una superficie de 8.000 hectáreas (ha), es típica de muchas cuencas hidrográficas como en la cuenca de Bhima, donde las comunidades rurales se han enfrentado a las sequías y el mal manejo del agua. Las 16 comunidades rurales en todo el valle se enfrentaban a una grave escasez de agua, a pesar de las fuertes lluvias en la cuenca.

Gomukh adoptó de una perspectiva holística, para establecer plataformas para las comunidades y ha trabajado para fortalecer su capacidad de negociar entre ellos, así como con las partes interesadas externas, como los funcionarios del gobierno y las organizaciones turísticas, y también cómo compartir el agua del valle. Armados con la información proporcionada por Gomukh sobre el balance hídrico del valle, la precipitación anual, los ciclos de cultivo y de gestión agrícola (véase el recuadro en la página XX), el pueblo realizado cambios radicales en la gestión de los recursos naturales de la cuenca.

Animado por la eficacia de sus plataformas en Kolwan, Gomukh decidió utilizar El Enfoque en el Shivaganga, un valle propenso a la sequía ubicado a unos 70 km de Kolwan (con 16.000 ha de área), y de allí al aún mayor valle de Chikotra, a 200 km al suroeste (alrededor de 32.000 ha).

En los últimos años, Gomukh ha organizado cuatro conferencias de agua para los interesados en la cuenca de Bhima. Dentro de estas plataformas, los representantes del gobierno, los agricultores, habitantes de la ciudad, los grupos tribales, los pescadores y los ecologistas son capaces de discutir los desafíos que enfrentan, así como las posibles soluciones.

Disponibilidad de agua

El volumen de agua que está disponible para su utilización en un área, como un lago o una parte de una cuenca hidrográfica, se puede calcular a partir de un balance hídrico, que resume las entradas y salidas del flujo. La siguiente tabla presenta el balance hídrico para el valle Kolwan (año base 2002)^a

Por otra parte, las curvas de duración del caudal se pueden utilizar para ilustrar la cantidad de agua disponible en un río. Estas curvas dan información sobre el porcentaje de tiempo que un determinado caudal de un río es igualado o superado en un lugar determinado. Estas curvas de caudales se basan en un análisis de frecuencia de una serie de datos y pueden referirse a todo un año o para un período específico, como se muestra en las gráficas a continuación.

DETALLES	CANTIDADES	% DE DISPONIBILIDAD ANUAL DE AGUA
Área del valle	8000 ha	
Tierras aptas para la agricultura	5000 ha	
Población (censo 2002)	15,000	
Número de pueblos ^b	16	
Promedio anual de precipitación	1400 mm	
Precipitaciones en el año base 2002	1450 mm	
Disponibilidad anual de agua	116 millones m ³	100
Disponibilidad de agua anual per cápita	4000 m ³	
Escurrimientos disponibles	46.4 millones de m ³	40
Recarga de aguas subterráneas	11.6 millones m ³	10
Conservación de la humedad del suelo	3.5 millones m ³	3
Evapotranspiración y cantidades de agua necesarias para los cultivos	54.5 millones m ³	47
Capacidad de almacenamiento de agua:		
A: riego en pequeña escala (RP) los tanques y presas	3.2 millones m ³	
B: las estructuras de almacenamiento de cuencas	2.7 millones m ³	4.6
C: capacidad de almacenamiento total	5.4 millones m ³	
Agua disponible para su utilización (recarga de acuíferos + humedad del suelo + almacenamiento de agua)	20.5 millones m ³	17.7
Agua disponible para cada uno de los 16 poblados ^c	1.3 millones m ³	
Agua disponible por hectárea de tierra cultivada ^d	8600 m ³	
Agua disponible para la utilización per cápita	1367 m ³	

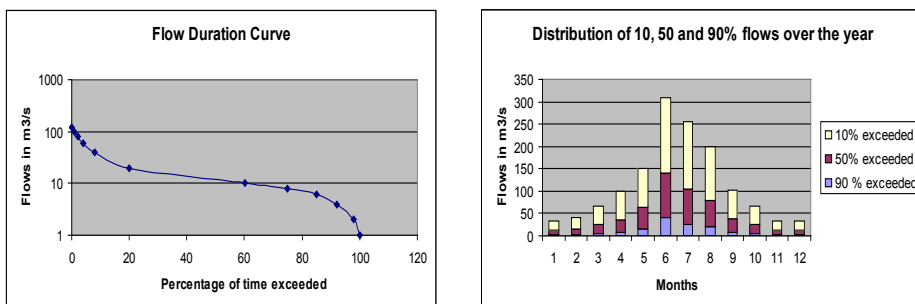
^a Basado en datos de las estaciones meteorológicas establecidas por las autoridades del gobierno y la Fundación Gomukh.

^b Incluye los asentamientos dentro de los límites administrativos de cada pueblo.

^c Total de almacenamiento activo. 0,5 m³ "almacenamiento muerto" está reservado para uso en caso de emergencias.

^d La cifra incluye los flujos de retorno de las estructuras de almacenamiento de aguas arriba y lagunas en las finca.

Curva de duración de un río (izquierda) y distribución de los flujos en el año (derecha).



Gomukh también organiza discusiones anuales en las cuales los aldeanos negocian y deciden sobre cuánta agua se va a asignar anualmente a cada uno de los pueblos. Durante estas reuniones, también se decidió como cualquier superávit o déficit se reparte entre los pueblos si la disponibilidad anual de agua es mayor o menor que el promedio a largo plazo. Así, el agua del valle, los costos y beneficios anuales, el déficit y los excedentes anuales se comparten equitativamente. Este proceso requiere de la mediación y el arbitraje neutral a veces entre los pueblos, funciones que actualmente desempeña el Fideicomiso Gomukh.

Actualmente, Gomukh está involucrado no sólo en la conservación del suelo y del agua, sino que además en el desarrollo integral de la cuenca. Ha ayudado a las mujeres de los grupos de autoayuda para establecer unidades de procesamiento de vegetales. Se brinda capacitación en técnicas de agricultura orgánica, organiza el almacenamiento, comercialización, envasado y transporte de productos locales, así como el fortalecimiento de los vínculos con mercado, y promueve el ecoturismo. Como miembro de la Samsad Punya Nadi (el parlamento del Río Pune), Gomukh está trabajando para asegurarse la participación comunitaria en los esfuerzos para limpiar los ríos contaminados y restaurar los cursos de agua en la ciudad de Pune y limpiar el depósito Ujjani.

Más importante aún, Gomukh está presionando para asegurarse de que El Enfoque de Negociación se aplique al manejo de las cuencas hidrográficas a nivel nacional e internacional.

Lecciones aprendidas

- Debido a la naturaleza flexible y dinámica del Enfoque de Negociación, no siempre es posible mantener los plazos previstos. Como facilitador de los procesos de negociación, Gomukh ahora reconoce que la aplicación del Enfoque puede llevar mucho tiempo al principio, pero es probable que sea rentable en el largo plazo. Muchas comunidades empoderadas están usando las plataformas para abordar otros problemas, y para asegurarse que las soluciones que se desarrollan son sostenibles.
- Con el fin de garantizar que las negociaciones en realidad conduzcan a soluciones equitativas, deben hacerse esfuerzos para incluir a todos los sectores de la sociedad en el proceso de empoderamiento y diálogo, especialmente las mujeres y los grupos vulnerables. Los facilitadores también tienen que estar atentos para asegurarse que las discusiones no sean saboteadas por grupos poderosos que únicamente trabajan a favor de sus propios intereses.
- Una condición importante para la aplicación efectiva del Enfoque de Negociación es que es necesario realizar esfuerzos para abordar los problemas en muchos niveles al mismo tiempo. Estos problemas pueden estar relacionados con el empoderamiento de la comunidad, la tecnología, adecuada y la disponibilidad de información científica (por ejemplo, investigación difundida a través de publicaciones, conferencias, presentaciones y estudios), o el cabildeo y trabajo de incidencia política a nivel regional y nacional.
- Miembros de la comunidad, ya sea que tengan educación formal o no, pueden entender y apreciar la información científica objetiva. La información simplificada en manos de la población local puede ser una herramienta poderosa a la hora de negociar.

2 FANCA

Actualización de marcos de trabajo jurídicos e institucionales para la GIRH en América Central

A través de largas (y continuas) campañas de promoción, La Red de Acción de agua dulce de Centroamérica (FANCA, por sus siglas en Inglés) y las ONGs han tenido éxito en la reformulación del marco legal e institucional para la Gestión Integrada de los recursos en varios países. Estas campañas han promovido el diálogo y la negociación entre los colaboradores locales y las organizaciones nacionales que participan en la gestión del agua - el sector privado, las instituciones del Estado, la sociedad civil y las universidades.

La Red de Acción de agua dulce de Centroamérica (FANCA) es una red de organizaciones sociales locales y nacionales que participan en la gestión de los recursos hídricos. Puesto en marcha en marzo de 2003, la red ha estado trabajando para unir y coordinar los esfuerzos de los representantes sociales en la región desde 2002.

FANCA surgió de la necesidad de promover la participación de los colaboradores sociales locales y nacionales en la elaboración de políticas a nivel nacional, regional e internacional a fin de que sus visiones, necesidades e intereses fueran considerados e incorporados en dichos procesos. FANCA es parte de la Red de Acción del Agua (FAN), una red global con sede en Londres, Reino Unido, que une redes y organizaciones en los cinco continentes.

En América Central, FANCA organizaciones con más de 200 miembros - asociaciones, federaciones y agrupaciones de federaciones - en Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá (ver mapa). En cada país, un punto focal nacional coordina el trabajo de la red. El ente más alto de FANCA a la hora de tomar de decisiones, es un comité regional que incluye a los representantes nacionales de cada país, y una secretaría ejecutiva que se encarga de ejecutar y coordinar los proyectos.

Los desafíos

A pesar de todos los países de América Central tienen sus propios marcos legales e institucionales para la gestión de los recursos hídricos, las instituciones estatales a menudo fallan en la implementación debido a que los marcos legales son inadecuados y a veces contradictorios, así como por la ausencia de capacidades técnicas y financieras. Los marcos existentes no son efectivos tanto desde el punto legal como económico.



Centro América

En muchos casos, los marcos legales son obsoletos. Las leyes de agua son a menudo muy antiguas, basados en instrumentos ineficaces de “mando y control” que no cumplen con las demandas actuales o están más allá de las capacidades de las instituciones para su puesta en práctica. Esta situación ha dado lugar a la creación de nuevas normas legales y regulaciones de todo tipo con el fin de superar las deficiencias en la legislación actual del agua.

Abordaje de los problemas a través del Enfoque de Negociación

En respuesta a los muchos problemas relacionados con la manejo del agua en América Central, FANCA inició un proceso de promoción con el objetivo de reconstruir los marcos legales, incorporar consideraciones ambientales en la futura legislación, y desarrollar políticas regionales para promover la Gestión Integrada de los recursos.

La red de centros nacionales de coordinación constituyó procesos de participación de cada país en el que las organizaciones de la sociedad civil (OSC's) pudieran expresar

sus puntos de vista sobre los desafíos que enfrentan, y su necesidad de manejar más eficaz del agua. Estas opiniones se integraron posteriormente en la legislación nacional, y en la Estrategia Centroamericana para el Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (ECAGIRH).

Los principales problemas que preocupan a la sociedad civil fueron la necesidad de mantener el agua como un bien público, el derecho humano al acceso al agua, y la participación equitativa de todos los colaboradores en la manejo de los recursos. Además, se debe dar prioridad para asegurar la disponibilidad de agua para consumo humano y la sustentabilidad del ecosistema.

Actividades y resultados claves

El proceso participativo de formulación de leyes involucró consultas regionales (dentro de cada país) con las OSCS, con el fin de mejorar las propuestas existentes para crear una legislación, como en el caso de Nicaragua, o diseñar otras nuevas, como en Costa Rica. Del mismo modo, se han organizado talleres nacionales de consulta y diseño con las OSC's como parte del proceso de construcción de una estrategia regional (ECAGIRH).

FANCA también ha trabajado para identificar aliados estratégicos en congresos nacionales y los sectores clave con el fin de obtener apoyo para la legislación y la inclusión de las propuestas de modificación. Al mismo tiempo, FANCA lanzó una campaña para informar al público sobre los avances en la formalización de las enmiendas y propuestas, y para influir sobre aquellos que toman de decisiones a nivel político.

El proceso liderado por FANCA se inscribe en el marco del Enfoque de Negociación, ya que la legislación de aguas ha sido desarrollada por las OSCS a través del diálogo y las negociaciones entre los representantes a nivel local, y posteriormente al nivel nacional de gestión (sector privado y productivo, las instituciones del Estado, la sociedad civil, universidades, etc.) El proceso de negociación participativa significa que la mayoría de los sectores apoyó la legislación cuando se presentó a las legislaturas respectivas para su aprobación.

Hasta ahora, el proceso ha dado lugar a varios resultados positivos. Estos incluyen la adopción de la Ley General de Aguas Nacionales (Nicaragua, 2007), la Ley Especial de Comités de Agua y Saneamiento (Nicaragua, 2010), y el uso de mecanismos de “iniciativa popular” para instar al Gobierno de Costa Rica a presentar un proyecto de ley sobre la manejo integrada de los recursos (2010).

Para lograr estos resultados, FANCA ha utilizado tres estrategias: el fortalecimiento de las capacidades de las OSC's, la creación de comunicación, capacitación de personas y apoyo a las acciones realizadas; y la construcción de plataformas para la negociación.

Fortalecimiento de las capacidades de las OSC's

Por muchos años FANCA ha defendido los cambios en los marcos legales e institucionales para la GIRH en toda América Central, y el impulso de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la formulación de una nueva legislación. El proceso se inició con una encuesta para obtener información básica sobre estas organizaciones y sus capacidades para participar en la labor de promoción y evaluar proyectos de ley, y para identificar áreas en las que sea necesario reforzar estas capacidades. En total, más de 60 organizaciones en toda la región participaron en el proceso.

Sobre la base de las necesidades identificadas en la encuesta, el FANCA elaboró una guía para ayudar a las organizaciones a analizar las políticas del agua y la legislación propuesta, y que ahora es uno de los principales recursos utilizados en el programa de creación de capacidades. Las organizaciones están utilizando la guía para determinar si la legislación propuesta beneficiará a la sociedad civil, los elementos que deben ser modificados, y si algún asunto importantes ha sido omitido. Se han identificado varios de dichas omisiones, en relación con el proceso de participación y acceso a los recursos hídricos públicos.

Creando comunicación, empoderar a las personas, apoyo a las acciones

FANCA promueve la participación de representantes locales y nacionales en la elaboración de políticas y legislación hídrica en todos los niveles. El trabajo de FANCA incluye campañas de promoción y facilitación de las negociaciones entre los tomadores de decisiones y el público, las cuales deben sujetarse a la estrategia aprobada cada año por el comité regional.

Al reconocer que en todas sus campañas, las comunicaciones efectivas son esenciales, la unidad de comunicaciones de FANCA trabaja en cinco niveles:

- **Cabildeo.** Para apoyar los esfuerzos de cabildeo FANCA, los miembros de la red reúnen y difunden información, y mantienen bases de datos con información para contactar a los tomadores de decisiones de toda la región.
- **Los medios de comunicación.** FANCA trata de asegurarse que sus acciones y campañas de reciben cobertura mediática, con el fin de crear y mantener la presión sobre quienes toman las decisiones. A tal efecto, se tiene acceso a los periodistas clave en los medios de comunicación más influyentes de la región, se compran espacios en los periódicos, la radio y la televisión, incluso, se encuentra creando relaciones con medios de comunicación alternativos. También utiliza varios otros puntos de venta, incluyendo boletines informativos, videos, listas de servidores, sitios web, redes sociales, etc.
- **Gráficos de la campaña.** Todas las acciones de FANCA van acompañadas de cam-

pañas de propaganda, que incluyen la producción de gráficos, como carteles, calcomanías, folletos, etc.

- Coordinación con los asociados. También forma parte del trabajo de la unidad de comunicaciones es la coordinación con los socios implica la identificación de los canales de comunicación más adecuados para apoyar las acciones o procesos. La tecnología moderna de información y comunicación (TICs) no siempre son útiles a este nivel, especialmente cuando se trabaja con los representantes locales que no pueden tener acceso a estas herramientas. En estos casos, los canales tradicionales como el teléfono, materiales impresos o incluso visitas personales a las comunidades, son más eficaces.
- Fortalecimiento de las capacidades. Debido a que FANCA tiene como objetivo facilitar la participación de los representantes locales en lugar de representarlos, el fortalecimiento de su capacidad para participar en la promoción y la negociación es una parte importante de cualquier acción que pretenda ser democrática y representativa. La unidad de comunicaciones FANCA produce material educativo para crear conciencia sobre los temas involucrados en cada caso. Por ejemplo, dos veces al mes la unidad emite un boletín con información sobre la gestión del agua en América Central y los procesos en curso en el que los miembros están involucrados.

Las comunicaciones en cada uno de estos niveles se pueden identificar en todos los procesos en los que está involucrado FANCA, como la campaña “derecho al agua” y la Alianza Nacional para la Protección del Agua (ANDA).

Creando plataformas para la negociación

Durante el proceso de diseño y promoción del proyecto del Manejo Integrado de Recursos Hídricos en Costa Rica, los miembros de FANCA establecieron tres plataformas, con el apoyo del gobierno. Este proceso aumentó la credibilidad de FANCA con el gobierno y el sector privado.

- Un grupo de técnicos del agua, una plataforma temporal, la cual incluyó a representantes de organizaciones de la sociedad civil (entre ellos, FANCA), las instituciones públicas y el sector privado. La tarea principal del grupo era evaluar tres proyectos de ley ya presentado a la
- Asamblea Legislativa. Durante los seis talleres regionales y dos nacionales, los participantes de todos los sectores contribuyeron con sugerencias sobre cómo mejorar el marco jurídico.
- Un comité multisectorial para el diálogo, entre cuyos miembros figuran representantes del sector privado, la academia, las instituciones del Estado y dos OSCS, FANCA y la Fundación para el Desarrollo Urbano (FUDEU), miembro de FANCA. El Comité tuvo éxito en asegurar que las mejoras técnicas necesarias se incluyeron en la legislación, y en aclarar y llegar a un acuerdo sobre los procesos de GIRH el cual debe ser incorporado en la legislación, lo cual había sido previamente áreas de preocupación para varios miembros.

- La Alianza Nacional para la Protección del Agua (ANDA) fue creada por las OSCS interesadas en influir y mejorar la gestión del agua. Los miembros desarrollaron estrategias y líneas de acción para las campañas de promoción para la sociedad civil en cada etapa del proceso, y han creado un proceso para compartir y discutir sus comentarios sobre el marco jurídico. Usando el mecanismo de la “iniciativa popular”, la alianza organizó una petición (que fue firmada por el 5% del electorado), que insta al Gobierno a presentar un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, tras lo cual el congreso se vería obligado a aprobarlo o rechazarlo en el máximo requerido de dos años. La propuesta se (2010) está discutiendo en el congreso, y por los organismos gubernamentales la manejo del agua.

Lecciones aprendidas

FANCA ha utilizado eficazmente El Enfoque de Negociación para reunir a organizaciones de la sociedad civil en el proceso de diseño y desarrollo de campañas de promoción. El Enfoque ha jugado un papel importante para permitirles a las OSCS involucradas llegar a un acuerdo sobre los objetivos estratégicos y la manera de mantener el impulso de una campaña, así como en la identificación de posibles aliados.

Entre las muchas lecciones aprendidas, FANCA es consciente de que el diseño de una campaña de promoción eficaz requiere lo siguiente:

- Tener en cuenta las fortalezas y debilidades de las OSCS y proveer de apoyo pertinente para fortalecer sus capacidades. Durante las campañas, FANCA continúa trabajando con grupos de sociedad civil, así como también dentro de ellos, ofreciendo cursos y talleres de capacitación para mejorar sus habilidades de negociación y comunicación.
- Involucrar a las OSCS a través de la comunicación efectiva. No es suficiente con involucrar a las OSC's en las reuniones preparatorias y mantenerlos informados durante el proceso. FANCA ha desarrollado una variedad de estrategias de comunicación creativas para llegar más directamente a las OSC's.
- Creación de alianzas tácticas y estratégicas con una amplia gama de partes interesadas al inicio y durante cada campaña. Aquellas OSC's que tengan una idea clara de sus metas y valores pueden decidir cómo abordar el sector privado y el gobierno.

Una vez que una estrategia de campaña se ha establecido, el siguiente paso es desarrollar un proceso inclusivo en el que todas las partes interesadas participen en su ejecución. Las plataformas para la negociación han demostrado ser invaluable en esos procesos.

3 AEDES

Vínculos y ajustes estratégicos en la cuenca del río Cotahuasi, Perú

La Asociación Especializada Para El Desarrollo Sostenible (AEDES) ha estado trabajando para empoderar a las comunidades peruanas y fortalecer la capacidad de las organizaciones locales desde 1994. AEDES ha aplicado El Enfoque de Negociación en el proceso de planificación de desarrollo vertical ascendente y la Gestión Integrada de cuencas hidrográficas desde el poblado hasta la sub-cuenca y los niveles de la cuenca. Como parte de una estrategia de ampliación de la escala horizontal, AEDES formó una alianza con una ONGs para contribuir a un plan de gestión de toda la cuenca. Los socios ya están colaborando con el gobierno regional para aplicar la nueva ley de recursos de agua (2009) y para establecer consejos en la cuenca del Ocoña. En última instancia, esperan contribuir a los esfuerzos incipientes de Perú para reorganizar su sector del agua.

AEDES es una ONG local que trabaja en La Unión y las provincias de Condesuyos en Arequipa, Perú, desde 1994. AEDES promueve la gestión de recursos naturales a nivel local con el fin de maximizar el bienestar social y económico de manera que sean equitativos y no pongan en peligro la biodiversidad o la sostenibilidad de los ecosistemas vitales. AEDES aplica enfoques participativos en su apoyo a la planificación del desarrollo local, la agroecología, las empresas de eco-manejo de recursos hídricos, la conservación de la comunidad, el turismo rural y la exportación de productos orgánicos, como un medio para promover el desarrollo en algunas de las zonas más pobres y remotas de las tierras altas del Perú.

El fortalecimiento de las capacidades y la creación de alianzas son elementos claves del Enfoque de AEDES. Mediante la negociación de acuerdos de colaboración con los gobiernos locales, regionales y nacionales, AEDES es capaz de proporcionar apoyo a comunidades de bajos ingresos, incluida la asistencia en el diseño e implementación del proyecto. AEDES se centra en el desarrollo de negocios y otros proyectos que abordan aspectos de género y multiculturalidad, biodiversidad y manejo sostenible del medio ambiente, y la Gestión Integrada de las cuencas hidrográficas.

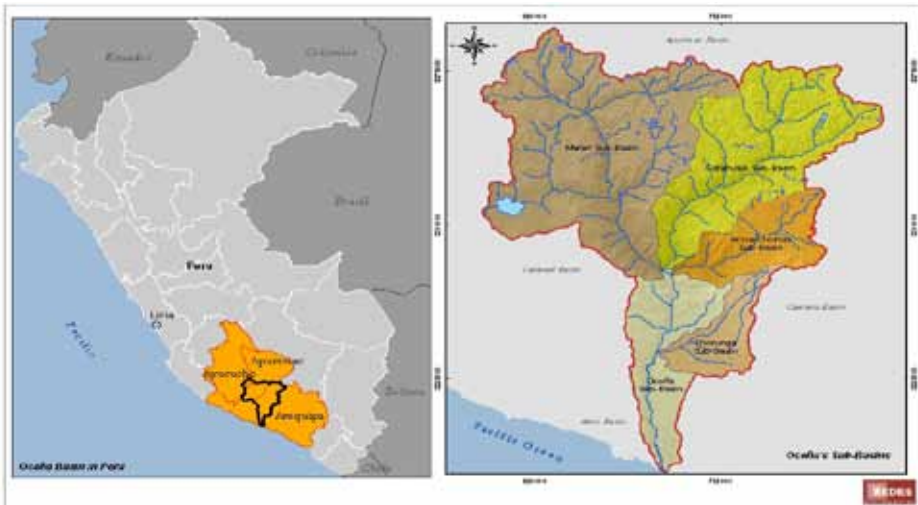
La experiencia de AEDES con El Enfoque de Negociación se inició en la sub-cuenca del Cotahuasi durante la redacción de los planes de desarrollo local, conocido como "Agenda 21", un proceso que implica el análisis de problemas y la búsqueda de soluciones comunes. Por ejemplo, las comunidades estaban preocupadas por la preservación de los recursos únicos del cañón del Cotahuasi, y discutieron sus preocupaciones en las mesas redondas locales. Su propuesta de convertir el cañón en una reserva de paisaje escénico fue aceptada por el gobierno, y el cañón de Cotahuasi fue declarado Área Natural Protegida en 2005.

La aplicación del Enfoque en la sub-cuenca del Cotahuasi involucró negociaciones a nivel provincial y nacional, donde los grupos locales de la sociedad civil jugaron un papel clave. A través de estos procesos, las estrategias locales apropiadas se incorporaron a planes de desarrollo y manejo, y el conocimiento y las prioridades locales comenzaron a tener una influencia regional y nacional en los procesos de decisión.

El área

El Cotahuasi es una subcuenca de la cuenca del Ocoña y se encuentra en la provincia de La Unión de Arequipa. La cuenca, que abarca una superficie de 4.772 km², se extiende desde el Océano Pacífico hasta el glaciar Coropuna a 6093 m sobre el nivel del mar, típico de las cuencas hidrográficas del Pacífico de Perú. Esta cuenca tiene muchas características ambientales y culturales únicas, así como una gran biodiversidad, que ha sido mantenida por la población la cual ha utilizado prácticas de gestión sostenible a través de los siglos.

Cuenca Ocoña, Perú.



Los agricultores de esta región montañosa producen cultivos varios. En las zonas donde se encuentran los límites agrícolas superiores, las familias siembran papa, quinua y ganadería, mientras que en altitudes más bajas producen kiwicha, quinua, maíz, trigo y frijol para el consumo local y para la venta. AEDES y otras ONGs apoyan las asociaciones locales de agricultores en la producción, procesamiento y venta de productos orgánicos en los mercados internacionales y peruanos. AEDES promueve alternativas económicas como la agricultura ecológica y el turismo rural, utilizando los recursos naturales de una manera apropiada y ajustada a las circunstancias locales.

A pesar del relativo aislamiento de la sub-cuenca del Cotahuasi, hay una amplia gama de partes interesadas, incluidas las oficinas locales de los ministerios del gobierno

nacional, así como del distrito y los concejos municipales provinciales. Otros actores clave son las organizaciones no gubernamentales, asociaciones de productores, comunidades indígenas, UGEL (educación), las empresas de transporte, las organizaciones de mujeres, comisiones y comités de agua para la irrigación, grupos de jóvenes, mineros, ganaderos, camaroneros y los grupos orgánicos de producción. Muchas de estas organizaciones locales se han unido a nivel provincial para formar una federación de mujeres, una federación de comunidades indígenas, las juntas de agua de riego, y las asociaciones de productores orgánicos de La Unión y las provincias de Condesuyo.

Los desafíos

La pobreza extrema de muchas comunidades en la cuenca del Cotahuasi plantea muchos desafíos para la implementación del programa. AEDES comenzó a trabajar en el área en 1994, al final de un largo período de violencia política y social en el Perú rural, en respuesta a las demandas por nuevas formas de gobernar solicitadas por la sociedad civil. Dado que el gobierno había abandonado gran parte de los Andes, como La Unión y las provincias vecinas de Ayacucho, Apurímac y los departamentos de Cusco, dejándolos en manos de la organización terrorista Sendero Luminoso (SL), la prioridad de AEDES fue fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones como un medio de promover la democracia desde abajo hacia arriba. Las organizaciones de la sociedad civil son débiles debido a la ruptura de la relación con el gobierno y la mayor parte de los grupos locales y dirigentes fueron silenciados. Después de que AEDES comenzó a aumentar la concientización, los individuos y los grupos ganaron confianza en su capacidad para ayudar a reconstruir sus organizaciones sociales. A medida que se hicieron más fuertes, se unieron con grupos similares para formar federaciones provinciales y, en 2008, formaron la plataforma de usuarios de agua de la cuenca Ocoña.

La preocupación inicial AEDES fue la reconstrucción de la capacidad local de organización en la provincia de La Unión. La capacidad de creación ha, a su vez, permitido planificación local basada en la negociación y el consenso que a su vez conduce a la formulación de planes provinciales y distritales, conocida como Agenda 21, desde 1996. El vínculo entre estos procesos de planificación local y planificación nacional y presupuestos fue fortalecido en 2001, cuando el gobierno introdujo las reformas de descentralización política. El proceso de planificación participativa sirve como un puente importante entre los gobiernos locales y nacionales, pero las contribuciones de base para la formulación de políticas nacionales siguen siendo débiles.

El Enfoque de Negociación, tal cual lo ha aplicado AEDES y el alcalde de la provincia de La Unión, es muy flexible y funciona en los diferentes niveles de planificación y formulación de políticas al mismo tiempo. Los análisis, debates y planificaciones comenzaron en las comunidades antes de proseguir a distritos y provincias. A través de la Mesas de Concertación, se estableció por primera vez en 1996, que la provincia de La Unión fuera capaz de cumplir con la planificación participativa y las reformas

presupuestarias introducidas en la década de 1990, y llevó a la rápida aplicación del Enfoque de los líderes y autoridades locales en sus esfuerzos por promover un Gestión Integrada de la cuenca del Ocoña. El Enfoque de Negociación, como se evidencia en la práctica de creación de consenso local, ha enriquecido la gestión de la cuenca de Ocoña proceso de planificación de la gestión de la cuenca más allá de los niveles de participación local y la orientación prevista en la nueva Ley de Aguas del Perú (2009).

Abordando los problemas a través del

Enfoque de Negociación

El AEDES ha utilizado su éxito con la planificación local basada en la participación y el consenso para promover la aplicación del Enfoque de Negociación para la Gestión Integrada de la cuenca del Ocoña. El Enfoque se basa en la participación local, capacidad organizacional y toma de decisiones basadas en el consenso, a la vez que se mejora la capacidad de negociación de un grupo diverso de partes interesadas. Se puede adaptar a cualquier ambiente, utilizando un enfoque de abajo hacia arriba que inicia con la toma de decisiones locales y los avances de toda la cuenca. En este proceso de ampliación de la escala, la estrategia ha consistido en la creación de nuevos espacios para el debate, llegar a acuerdos y consenso en cada nivel.

En la cuenca del Cotahuasi, AEDES ha utilizado una combinación de medidas para promover el desarrollo socio-económico y la reconstrucción de las relaciones sociales. A medida que la confianza de los participantes ha aumentado, también lo han hecho la credibilidad, legitimidad y representatividad de los actores locales, que ahora están unidos en su visión e interés en la gestión del desarrollo de la provincia de La Unión. El Enfoque de Negociación es un proceso dinámico que implica la creación de consenso entre las organizaciones de la sociedad civil y con las autoridades en los diferentes niveles. AEDES también ha aplicado El Enfoque para fortalecer las relaciones entre los diversos grupos involucrados en la elaboración e implementación de Agendas 21 locales.

La estrategia de AEDES consistió en los siguientes pasos.

- Fortalecer la capacidad de los actores locales. AEDES organiza actividades para mejorar la participación de la sociedad civil en la formulación de propuestas locales, incluida la formación de líderes locales para mejorar sus habilidades para negociar en diferentes plataformas y niveles de toma de decisiones.
- El fortalecimiento de las instituciones locales. AEDES fomenta la creación de organizaciones de base y brinda capacitación en el uso de herramientas de gestión que mejoren su capacidad para comunicarse con otras organizaciones, instituciones y autoridades.

- Fortalecimiento de la participación, la planificación y los mecanismos de presión. AEDES ha apoyado la creación de espacios públicos de participación ciudadana conocidos como Mesas de Consenso. En estas plataformas locales de planificación, los grupos organizados de la sociedad civil son capaces de articular y debatir las propuestas de desarrollo. El Enfoque se ha aplicado también en el proceso de identificar, desarrollar y aplicar las medidas o acciones para lograr un uso más sostenible de los recursos naturales.
- Formulación de Agendas 21 locales. El proceso de elaboración de Agendas 21 locales ha ayudado a las comunidades a entender sus propias perspectivas de desarrollo. Durante las negociaciones, los participantes pudieron expresar sus aspiraciones a medio y largo plazo, y para discutir las políticas propuestas por las organizaciones y los gobiernos locales.
- Definición de roles en el proceso de desarrollo. AEDES reconoce que la verdadera ciudadanía implica responsabilidades al igual que derechos. En las plataformas de negociación, llegar a un consenso y tomar decisiones adecuadas es importante, pero es en el proceso de planificación y ejecución de actividades que los actores pueden aclarar y definir su papel en el proceso de desarrollo.
- Fortalecimiento de los sistemas de comunicación. AEDES fomenta la comunicación eficaz no sólo entre los actores participantes, sino también con el público en general a quienes se les informa sobre las decisiones tomadas por sus representantes y los acuerdos que deban aplicarse. Estos sistemas de comunicación contribuyen a la colaboración entre los actores en el proceso de negociación, facilitan el diálogo y el consenso, y aumentan la rendición de cuentas.
- La creación de negociaciones en diferentes niveles - desde abajo hacia arriba. Las mesas de consenso les permiten a todos los actores participar en la toma de decisiones, y verbalizar las aspiraciones de sus comunidades, distritos y provincias. En cada una de las mesas redondas organizadas en las ciudades, distritos y provincias, se alcanza un consenso sobre las propuestas de desarrollo prioritario. Las propuestas de las comunidades locales se presentan a los representantes elegidos para que estos le den su apoyo en las mesas del distrito. Los representantes del distrito luego presentan las propuestas de cada distrito a las mesas provinciales.
- Aumento de escala. AEDES ha aprovechado la experiencia adquirida en la sub-cuenca del Cotahuasi para extender verticalmente sus actividades mediante la organización de actividades similares en otra sub-cuencas del río Ocoña. AEDES está también aumentando de escala horizontalmente al motivar al gobierno regional de Arequipa para que adopte El Enfoque, mientras establecen un Consejo de Cuenca del Ocoña.

Nuevos retos

El proceso integrado de La Gestión de la cuenca Ocoña se acercaba a su objetivo de incluir a todos los interesados en toda la cuenca en las discusiones y procesos de toma de decisiones en 2008, cuando la plataforma del agua Ocoña fue creada. Esta plataforma patrocinó las reuniones de la cuenca en 2008 y 2009, pero importantes cambios en la legislación sobre el agua y manejo de cuencas en el año 2009 han comenzado a socavar esos esfuerzos. La ley creó una nueva entidad, la Autoridad Nacional del Agua (ANA), con oficinas descentralizadas que administran 14 macrocuencas. La ANA ha dividido al Perú en cuencas, cada una con un gran río y cuencas vecinas intercomunitarias, administradas por una autoridad local del agua. La nueva ley dio la responsabilidad principal de establecer los consejos de cuenca y los planes de los gobiernos regionales, pero el Perú todavía tiene que desarrollar una estrategia para la manejo de sus numerosas cuencas multiregionales.

La nueva ley presenta tanto retos como oportunidades. Se requerirá un esfuerzo concentrado para motivar la acción conjunta y llegar a un consenso entre las partes con intereses divergentes y prioridades, sin embargo, ofrece consejos de cuenca, con el apoyo jurídico necesario para la planificación y la gestión a largo plazo. AEDES anticipa que El Enfoque más inclusivo negociado va a enriquecer la aplicación de la ley de recursos hídricos de varias maneras. Por ejemplo, El Enfoque se está aplicando ya en la planificación de diversos actores en la cuenca del Ocoña, de modo que la información de fase intercambio y análisis de La Gestión de las cuencas es probable que avance más rápido. Las partes interesadas, han propuesto un consejo mayor y más representativo en la cuenca del Ocoña, que involucre más grupos que representan intereses diferentes. Usuarios del agua que no sea para agricultura, en lo particular, están sub-representados en la nueva estructura de La Gestión de la cuenca.

Según la legislación, la composición de los consejos será el mismo en todo el Perú, ya sea ubicado en la costa desértica del Pacífico, en la cordillera de los Andes o en la cuenca del Amazonas. AEDES cree que estos consejos uniformes tienen más probabilidades de fracasar que las mesas redondas flexibles del Enfoque de Negociación basadas en el contexto.

Las actividades informales mineras han aumentado de manera espectacular en la cuenca del Ocoña en los últimos años y el precio del oro ha aumentado de manera constante. No sólo son estas actividades una fuente de contaminación, pero en áreas tales como la sub-cuenca Churongsa, los mineros informales están compitiendo por el agua. Estos mineros son inmigrantes sin derecho al recurso legal, pero que ahora forman un gran grupo que deben ser incluidos en la gestión de la cuenca. A medida que su participación no puede ser canalizada a través de las actuales Mesas de Consenso basadas en los derechos para los miembros de la comunidad o el distrito, la estructuración de su papel en las negociaciones para la gestión de las cuencas plantea un nuevo reto.

Lecciones aprendidas

El Enfoque de Negociación es un medio importante para promover propuestas locales, igualdad, participación que se pueden aplicar de diferentes maneras y en diferentes contextos y realidades. Su estructura flexible significa que se puede ajustar de acuerdo al contexto, los medios y la misión institucional, pero su éxito depende en última instancia de la dedicación, la inspiración y el trabajo duro en la facilitación de las negociaciones.

- La aplicación exitosa del Enfoque comienza con la base para preparar un ambiente propicio, incluyendo el fortalecimiento y la construcción de la autoestima de las organizaciones locales. El empoderamiento de las organizaciones y la creación de alianzas consumen mucho tiempo, pero en última instancia, el tiempo invertido en tales bases de la organización aumentan la comprensión y la flexibilidad. Por lo tanto, los líderes locales y las ONGs son capaces de adaptarse a cambios en las leyes y políticas.
- El equipo de AEDES ahora debe llevar a cabo un análisis de la situación socio-económica, histórica, tendencias políticas, intereses y preferencias de los diferentes actores, y las relaciones entre ellos.
- El Enfoque de Negociación es un proceso de aprendizaje, mediante el cual los actores desarrollan sus conocimientos, habilidades y actitudes en formas que refuerzan su capacidad de escuchar, comprender, debatir y explicar las diferentes ideas y propuestas.
- Las negociaciones exitosas requieren que los participantes sean objetivos, se centren en la identificación de aspectos comunes y establezcan metas y objetivos concretos.
- La institucionalización de foros de discusión de los interesados y la toma de decisiones democráticas, tales como las mesas de consenso en el Perú, es la clave para el éxito del Enfoque de Negociación. En la medida en que las mesas redondas de la comunidad están relacionadas con el distrito provincial y mesas redondas, los grupos de interés pueden subir en la jerarquía de la negociación o la toma de decisiones a la hora de presentar sus propuestas para su consideración.
- La inclusión de toda la sub-cuenca del Cotahuasi dentro de las fronteras de la provincia de La Unión ha facilitado la planificación de la sub-cuenca utilizando las mesas de Enfoque de negociación provincial. La planificación participativa en la cuenca del Ocoña ha sido un proceso lento, que requiere la construcción de alianzas entre los actores de siete provincias y tres departamentos.
- Una vez que los principales profesionales están convencidos de su importancia, El Enfoque de Negociación puede convertirse en un elemento de la estrategia de una institución de promoción del desarrollo. Todo el equipo de ONGs tiene que estar capacitado en El Enfoque y el uso flexible de las herramientas que ofrece.
- Si las organizaciones no gubernamentales pueden formar alianzas estratégicas para la ampliación de la escala horizontal, tal vez para cubrir a toda una cuenca, esto también beneficiaría la presión y los esfuerzos para subir en la escala vertical.

4 ECOA

Hacia un Enfoque Negociado para proteger el Sistema de Humedales Paraguay-Paraná,

Ecología e Ação (ECO) y las ONGs asociadas de los países miembros de la Coalición Río Vivos se han opuesto con éxito a las propuestas de una vía fluvial Paraguay-Paraná, al punto de ser oficialmente eliminada por los respectivos gobiernos nacionales. Los socios formaron la Alianza Sistema de Humedales, que desarrolló un nuevo marco conceptual centrado en las personas y el medio ambiente, y los humedales son vistos como oportunidades para el desarrollo y la integración regional en todos los niveles. El Enfoque de Negociación ha proporcionado herramientas innovadoras para la creación de plataformas y canales de diálogo que han sido fundamentales para avanzar en las agendas subregionales y para poner programas integrados en práctica.

Ecología e Ação (ECO) fue establecida en 1989 cuando un grupo de investigadores y ambientalistas en el estado de Mato Grosso del Sur de Brasil, decidieron reunirse para discutir formas de mejorar los medios de vida locales y para promover la conservación de los recursos naturales de la región. En particular, ECOA está trabajando para proteger el Pantanal, la mayor zona húmeda del interior, y el Cerrado (bosque parecido a una sabana) en la cuenca superior del Río Paraguay.

Desde su creación, ECOA se ha centrado en abordar los principales procesos sociales y ambientales que afectan la salud de las comunidades y ecosistemas vulnerables. ECOA por lo tanto, se ha encargado de reunir investigación científica, el conocimiento local, las acciones realizadas, las iniciativas piloto innovadoras basadas en las tecnologías sociales, los grupos de presión y los tomadores de decisiones para promover políticas que sean ambientalmente sostenibles y socialmente equitativas. El empoderamiento y la autonomía de la comunidad, los procesos democráticos y los enfoques proactivos conforman los conceptos clave que guían el trabajo de ECOA.

ECOA apoya a las redes y organizaciones de base para fortalecer sus capacidades, además de organizar grupos de presión y campañas de promoción. La organización entiende que las asociaciones y la cooperación con otros actores en la región son necesarias para aumentar la escala y el impacto de sus actividades para promover la conservación y formas vida sostenibles. ECOA también funciona como un centro de recursos que reúne y difunde información sobre asuntos que afectan el Pantanal y el Cerrado, a nivel nacional, regional e internacional.

Los principales temas abordados por ECOA incluyen los impactos de los proyectos de infraestructura, la energía y los biocombustibles, el desarrollo sostenible de las comunidades rurales y urbanas en el Pantanal, y la protección de las áreas protegidas.

El área

La cuenca del Río de la Plata, la segunda más grande en América del Sur, es el hogar de más de 130 millones de habitantes, y contribuye hasta con un 80% de las economías de Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Dentro de esta cuenca se encuentra una región con uno de los niveles de la biodiversidad más altos en el mundo, formado por la convergencia de los ecosistemas como el Amazonas, Cerrado, Chaco, bosque atlántico, pampa húmeda y el bosque Chiquitanean. Todos estos ecosistemas contribuyen al macro-sistema de las llanuras de inundación a lo largo de los ríos Paraguay y Paraná, conocido como el sistema de humedales Paraguay-Paraná.

La cuenca del Río de la Plata. Las áreas oscuras indican los humedales que componen el sistema de humedales Paraguay-Paraná.

Fuente: Comité Intergubernamental Coordinador de los países de la cuenca Río de la Plata (CiC Plata).



Escuchar

Leer fonéticamente

Dentro de esta vasta y extraordinaria región existen pocos asentamientos humanos y varias áreas de vegetación natural y hábitats de vida silvestre que sean reconocidos internacionalmente como Reservas de la Biosfera, sitios Ramsar o sitios de Patrimonio Natural Mundial. La región se extiende sobre una superficie de alrededor de 400.000 km², el sistema de humedales Paraguay-Paraná es por mucho el corredor hídrico más grande del mundo, con más de 3400 km de ríos libres de represas, que proporcionan agua dulce de calidad a más de 20 millones de personas en zonas rurales y urbanas, incluyendo las capitales, como Asunción (Paraguay) y Buenos Aires (Argentina).

El sistema de humedales Paraguay-Paraná tiene muchas e importantes funciones ecológicas, económicas y sociales. Ayuda a prevenir grandes inundaciones y sequías, a través de la dinámica natural de regulación de las planicies de inundación. También almacena una parte importante del agua de lluvia total de la cuenca, recarga los acuíferos de aguas subterráneas, y proporciona un hábitat natural para muchas especies animales y vegetales, lo que contribuye a una alta biodiversidad de la zona.

Los desafíos

El intenso crecimiento económico en la cuenca Rio de la Plata durante los últimos 50 años ha visto la rápida expansión de las fronteras agrícolas, la agroindustria, la minería, la tecnología y centros de investigación, planes de infraestructura y desarrollo industrial. Lamentablemente, los beneficios de ese crecimiento no han sido igualmente compartidos por todos los sectores de la sociedad. En algunas regiones, los ecosistemas naturales han sido severamente degradados, aumentando así la vulnerabilidad de las comunidades que dependen directamente de ellos para su subsistencia.

A lo largo del sistema de humedales Paraguay-Paraná, las actividades relacionadas con el turismo, la pesca (por ejemplo, la comercialización de pescado para la alimentación, la pesca deportiva, etc.), la producción de artesanías, y la extracción y comercialización de productos naturales y la caza, todavía sostienen un gran número de las comunidades ribereñas e indígenas y genera ingresos para los sectores más empobrecidos de la sociedad en los cinco países.

El principal problema es la vulnerabilidad de las comunidades locales que dependen correspondientemente de los recursos naturales y la calidad ambiental. Los humedales son responsables de proporcionar medios de vida a las personas, pero, al mismo tiempo, en el contexto de las principales políticas regionales y las inversiones, son vistos por los tomadores de decisiones como obstáculos para el desarrollo.

Durante las últimas dos décadas, las llamadas de 'integración regional' de los gobiernos y la comunidad internacional han cobrado fuerza, basados sobre la posibilidad de desarrollar grandes proyectos de infraestructura. La percepción predominante de los gobiernos y los inversionistas es que el desarrollo en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones podría contribuir a superar "las barreras geográficas"

(tales como los humedales), fortalecer los mercados y promover nuevas oportunidades económicas.

En la década de 1990, por ejemplo, los cinco países de la cuenca Rio de la Plata propusieron grandes proyectos de ingeniería para mejorar la navegación. Uno de ellos fue la hidrovía Paraguay-Paraná, la cual hubiera incluido intervenciones más importantes, tales como dragado y rectificación de los canales del río principal. Varias otras propuestas de grandes proyectos de infraestructura siguieron, incluyendo los paquetes de desarrollo como la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur” lanzada en el 2000, y el “Programa para acelerar el crecimiento” propuesto por el gobierno Brasileño en 2007.

Sin embargo, a pesar del aumento en el número y la magnitud de las inversiones en infraestructura y energía promovidas por las instituciones financieras internacionales, los bancos regionales, y la producción en masa para la exportación, el reto de superar la pobreza y la desigualdad sigue siendo enorme. La expansión de la frontera agrícola en la cuenca se ha basado en una escala sin precedentes, impulsada por la demanda de las exportaciones a China y el auge de los biocombustibles. En combinación con la construcción de grandes obras en el nombre de la así llamada “integración económica regional”, ahora se encuentra, paradójicamente, entre los principales desafíos para el desarrollo, ya que amenaza la sostenibilidad y la equidad en toda la región.

El abordaje de los problemas a través del Enfoque de Negociación

En 1994, la Coalición Ríos Vivos fue formada por más de 300 ONGs y asociaciones, incluso de base, ONGs pequeñas y nacionales en la cuenca del Rio de la Plata, así como de Europa y América del Norte. La coalición se opuso con éxito a las propuestas de una vía fluvial Paraguay-Paraná, que luego fueron oficialmente retiradas por los respectivos gobiernos nacionales.

La colaboración ha sido un ejercicio de aprendizaje importante para la ECOA y muchas otras ONGs, que poco a poco se dieron cuenta que oponerse a los principales sistemas no era suficiente. Que necesitaban fundamentar sus estrategias con una visión alternativa de desarrollo sostenible y medios de vida local, uno que tome en consideración los medios de vida local, la diversidad social y cultural, la sostenibilidad ambiental, así como la equidad, la democracia y un desarrollo económico más justo.

Las ONGs acordaron que era necesario unificar sus estrategias y adoptar un enfoque participativo, involucrando a una amplia gama de organizaciones de base y comunidades vulnerables. Al mismo tiempo, tenían que llegar a los tomadores de decisiones, los actores públicos y las instituciones internacionales, y traducir las demandas loca-

les y el conocimiento en propuestas de políticas y tecnologías de innovación social, y por consecuencia lograr la incorporación de la protección del ecosistema y la mejora de los medios de subsistencia.

La ONG decidió adoptar un Enfoque Negociado para mejorar la gestión del sistema de humedales, y tomó los siguientes pasos importantes.

Marco conceptual

El primer paso dado por la ECOA y otras organizaciones no gubernamentales era desarrollar un marco conceptual que considera la conectividad y la dinámica de interrelación de los humedales de la cuenca del Río de la Plata. Dicho concepto se formó según concepto de “sistema de humedales Paraguay-Paraná”.

Este concepto implicaba un cambio de paradigma, en el que los humedales y sus pueblos se colocaron en el centro de la estrategia. Los anteriores son vistos como elementos clave en la obtención de medios de vida locales y la reducción de la pobreza, en la protección de los ecosistemas y el respeto de las relaciones culturales, económicas y sociales. También se pretende convencer a los tomadores de decisiones para que vean los humedales no como barreras naturales para el desarrollo, sino más bien como oportunidades para el desarrollo y la integración regional en todos los niveles.

La Alianza y la plataforma para la difusión

El segundo paso implicó la coordinación del trabajo de las ONGs que participan en la iniciativa. Ellos formaron la Alianza Sistema de Humedales como el principal canal para comunicar la información y llegar a los tomadores de decisiones, las autoridades públicas y las instituciones internacionales, independientemente de los obstáculos políticos y burocráticos. La Alianza fue proactiva en la elaboración de una visión y lineamientos para un programa integrado para el sistema de humedales.

Para el año 2005, como resultado de una intensa campaña de movilización llevada a cabo por la Alianza y los miembros de ONGs, se logró llevar el concepto de sistema de humedales a los gobiernos de los cinco países, así como también organizaciones internacionales. Un hito fue el Acuerdo de Poconé, firmado por los cinco gobiernos reconociendo oficialmente el sistema de humedales. Los gobiernos acordaron adoptar el concepto de sistema de humedales en sus programas nacionales, para mantener sus dinámicas de ecosistemas e interacciones y promover oportunidades de subsistencia sostenibles. En cierto sentido, los cinco países acordaron elaborar un programa integrado para el desarrollo regional del sistema de humedales. El acuerdo ha sido reconocido por los principales convenios (por ejemplo, la Convención de Ramsar) y por organizaciones internacionales como la UNESCO y la UICN.

El Acuerdo de Poconé estableció las condiciones propicias para el desarrollo de iniciativas bajo el sistema de humedales “paraguas”. Se les motivó a los donantes in-

ternacionales para que adoptaran y financiaran partes del programa, mientras que los gobiernos por su lado podían incluir el sistema de humedales en sus programas nacionales.

La movilización, las redes y los enfoques subregionales

La promoción de canales y plataformas para el diálogo con diversos actores clave, que van desde las autoridades públicas, instituciones de investigación, organizaciones de base e internacionales a nivel local, nacional, regional e internacional, ha demostrado ser fundamentales para avanzar en los temas y las agendas subregionales para llevar el “programa integrado” a la práctica. La movilización de una amplia gama de actores produjo una dinámica positiva en la que los actores puedan tomar posesión del concepto de sistema de humedales y su contenido.

Por otra parte, mediante la creación de redes y órganos de coordinación, la Alianza ayudó a promover la adopción del concepto de sistema de humedales en todos los niveles de la sociedad, aumentando así el sentido de pertenencia y compromiso a nivel local. Por ejemplo, los debates dentro de la región del Pantanal llevó a la consolidación de una red subregional transfronteriza, la participación de la ONGs de la cuenca del Alto Paraguay en Bolivia, Brasil y Paraguay, y el desarrollo de estrategias conjuntas en consonancia con los de la Alianza de Sistema de Humedales.

Al mismo tiempo, la creación de alianzas temáticas, tales como la Red de Pesca, ha permitido avances en las tecnologías sociales y marcos políticos que toman en cuenta a los actores locales y brindan oportunidades de generación de ingresos, mediante la combinación del uso racional de los recursos naturales con el conocimiento local.

Las ONGs emplean una variedad de métodos de herramientas innovadoras y creativas para atraer, informar e involucrar a los actores de muchos campos, organizar talleres regionales y / o temáticos, debates y exposiciones públicas. Al reconocer que la comunicación efectiva es esencial, esto se traduce en información técnica más simple, lenguaje más accesible, y se puede hacer llegar en diversos formatos adaptados a las necesidades de muchas audiencias.

Fortalecimiento de “Iniciativas evolución positivas”

“Iniciativas de evolución positiva” es el término usado por los miembros de la Alianza para referirse a las iniciativas locales (piloto) que contribuyen a mejorar los medios de subsistencia y la protección de los ecosistemas, teniendo en cuenta el conocimiento local / tradicional y las tecnologías innovadoras. Tales iniciativas pueden ser replicadas y aumentadas en escala, y / o convertidas en políticas y programas en todo el sistema fluvial Paraguay-Paraná. Un ejemplo es el proyecto del “cebo vivo” para las comunidades ribereñas del Pantanal, Brasil, dirigido por ECOA. El proyecto ha sido

recientemente adoptado como un programa oficial del Ministerio de Pesca de Brasil, y ha atraído el interés de las autoridades competentes de Paraguay y Argentina.

Lecciones aprendidas

- Al aplicar El Enfoque de Negociación para el desarrollo del sistema de humedales Paraguay-Paraná, la Alianza ha reconocido el potencial de reproducir y aumentar una amplia gama de esfuerzos locales, que a su vez pueden conducir a enfoques innovadores para el desarrollo equitativo. Tales “iniciativas positivas de evolución” están siendo utilizadas como bloques de construcción de una estrategia integrada y un programa para el desarrollo sostenible del sistema de humedales.
- ECOA y otras organizaciones no gubernamentales en la cuenca del Río de la Plata encontró que su trabajo a nivel de base ha alentado a las autoridades públicas a invertir en servicios básicos como salud y educación, para hacer frente a temas de pobreza como el acceso y el derecho a los recursos naturales.
- Los esfuerzos para fortalecer las comunidades locales son más eficaces cuando se centran en facilitar su participación en la toma de decisiones, en la mejora de las capacidades locales y la autonomía mediante la creación y apoyo a las asociaciones locales, en la generación de ingresos mediante la promoción del uso racional de los recursos naturales, y en la introducción de planificación participativa.

5 Telapak-PBS

El inicio de un Enfoque Negociado en la cuenca del Río Lamasi, Indonesia

Telapak es una organización que apoya las iniciativas locales en toda Indonesia. En respuesta a los crecientes conflictos entre los usuarios del agua en la cuenca del Río Lamasi, Telapak y Perkumpulan Bumi Sawerigading (PBS), una ONG local, ha creado una plataforma en la que los usuarios del agua pueden discutir sus problemas. Su trabajo también dio lugar a una regulación distrital para la gestión de cuencas y su conservación. Estas iniciativas recibieron un nuevo impulso en el contexto de una nueva ley de aguas nacionales y los esfuerzos para introducir la gestión participativa del agua en la cuenca. Un Consejo de Cuenca ha establecido que tendrá la difícil tarea de desarrollar El Enfoque de Negociación en un proyecto piloto.

Telapak es una ONG nacional. Es una organización miembro compuesta por individuos afiliados a otras organizaciones no gubernamentales, el mundo empresarial, las universidades, los medios de comunicación o grupos indígenas. Telapak trabaja en pro de la soberanía y la integridad de grupos de pueblos indígenas, pescadores y agricultores de relaciones sostenibles con su entorno inmediato. Su trabajo incluye:

- fortalecer la capacidad de sus asociados, redes de las ONGs locales y las comunidades locales para manejo de los recursos naturales;
- coordinar con líderes formales e informales, ONGs locales, nacionales e internacionales, y con colegios / universidades para mejorar la gestión de los recursos naturales;
- actuar como grupo de presión que se dirige a las grandes corporaciones e instituciones financieras para exigirles responsabilidad por las consecuencias sociales y ambientales de sus acciones y
- promocionar prácticas y políticas que aseguren la gestión de los recursos naturales de manera más equitativa.

La organización aspira a ser económicamente independiente, con el apoyo de las cooperativas y empresas comunitarias que participan en los medios de impresión, medios de comunicación masiva, agricultura orgánica, pesca sostenible y silvicultura.

Desde 2008, Telapak ha representado a la sociedad civil en todos los niveles de gestión de recursos hídricos, incluyendo en la planificación, la toma de decisiones, implementación, monitoreo y evaluación. Telapak es miembro del Consejo Nacional del Agua. En 2006, con el apoyo de las agencias de desarrollo Holandés, Both ENDS y

Telapak se brindó capacitación para fortalecer las capacidades de las organizaciones no gubernamentales para aplicar El Enfoque de Negociación. Estos proyectos piloto están poniendo a prueba los méritos y posibilidades del Enfoque en toda Indonesia. En uno de estos proyectos, Perkumpulan Bumi Sawerigading (PBS), una ONGS en Palopo, Sulawesi del Sur, está jugando un papel importante en la organización de la sociedad civil en la cuenca del Río Lamasi.

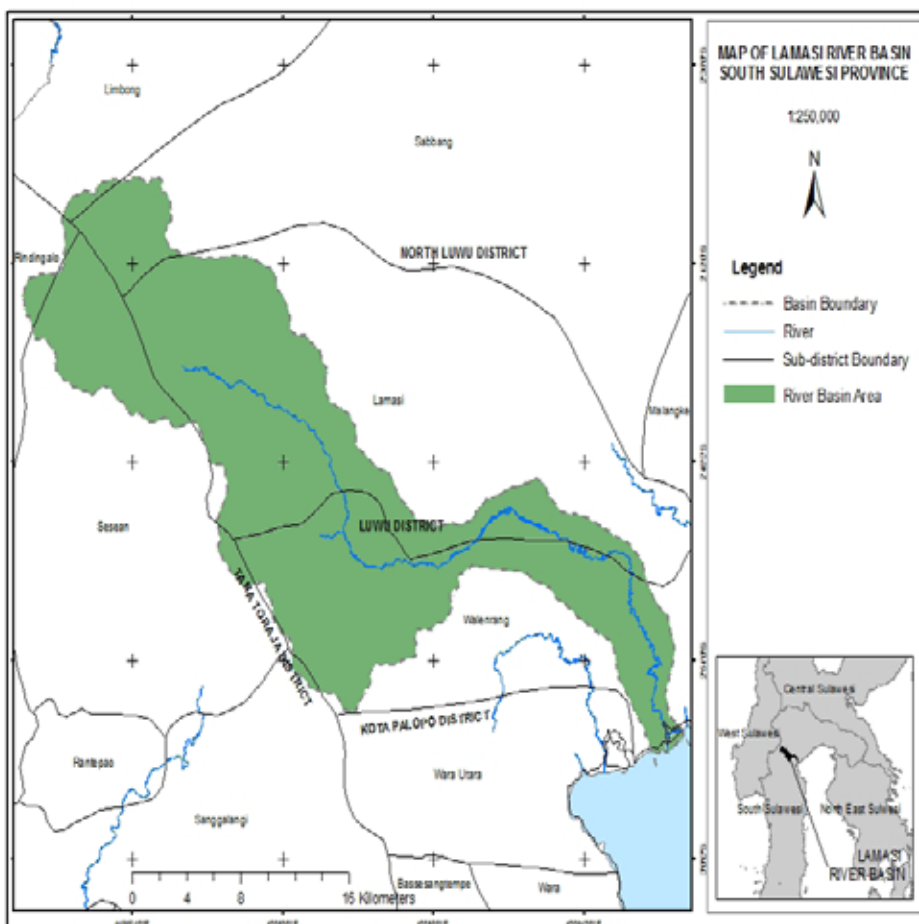
PBS trabaja en el área metropolitana de Luwu, centrándose en la reducción de la pobreza y la promoción de los derechos humanos de grupos marginados que han sido privados al acceso a los recursos naturales que son esenciales para su subsistencia. Desde el año 2002 PBS ha estado organizando la sociedad civil en la cuenca del Río Lamasi, comenzando con organizaciones de barrio, lo que resultó en la creación del Foro Walmas DAS en 2005 y la introducción de un reglamento del distrito (Perda) en 2006.

El área

El Río Lamasi es un pequeño río, a unos 70 km de largo, en el sur de Sulawesi. El área de la cuenca es de aproximadamente 48.700 hectáreas, de las cuales 37.300 (75%) se encuentran dentro del distrito Luwu (kabupaten) y el 25% restante dentro de los distritos Toraja y Luwu Norte (4200 y 7200 ha, respectivamente). La población de la cuenca del Lamasi se estimó en alrededor de 56.000 en 2009.

El caudal medio del Río Lamasi es de aproximadamente 14 m³ / s. El curso superior y medio del río se encuentran en la meseta de las tierras altas montañosas, mientras que su planicie de inundación se extiende hasta la costa. Al Lamasi se le une el Río Rongsongs, para formar un extenso delta en la Bahía de Hueso (ver mapa> Gulf of Bone). El río se crece hasta tres veces cada año, afectando gravemente las condiciones de vida y las actividades económicas, especialmente aguas abajo de la confluencia de los dos ríos.

Todavía hay bosques vírgenes en la parte superior de la cuenca, mientras que los ecosistemas de manglar en la parte inferior son utilizados por los pescadores locales. Alrededor del 50% de la cuenca se compone de bosques protegidos, el 10% de producción forestal y aproximadamente 5% de manglares. El 35% restante se dedica a la agricultura, los asentamientos y otros usos. Las actividades en la cuenca incluyen arroz de regadío (unas 10.000 hectáreas, aunque no son plenamente operativas), cultivo de algas marinas, pesca, acuicultura y productos agrícolas como el cacao, el café y frutas (durians y rambután). Las actividades económicas son la minería de arena y grava del lecho del río, minería de galena (una concesión de 400 ha se encuentra en la fase de planificación) y la energía hidroeléctrica a pequeña escala.



La cuenca del Rio Lamasi Cuenca, sur de Sulawesi, Indonesia.

Los desafíos

- Las concesiones madereras y la tala ilegal (respaldado por los individuos ricos de la ciudad) han llevado a la degradación de los bosques sin control en la cuenca alta, lo que contribuye tanto al aumento de las inundaciones y posteriormente a la sequía.
- En las zonas costeras, la tala de bosques de manglares para las granjas de peces y cultivo de algas marinas está amenazando muchos ecosistemas delicados.
- El daño a los ecosistemas forestales está amenazando la flora y fauna endémica, y varias especies ya están al borde de la extinción.

Involucrando a las Comunidades

- Las comunidades de la cuenca del Lamasi han limitado el acceso y la influencia en la formulación de políticas. En el distrito Luwu, por ejemplo, hay un sistema de planificación de uso de la tierra, pero no toma en cuenta los derechos tradicionales de las comunidades y organizaciones locales que expresan objeciones.
- Existe poca coordinación entre los departamentos gubernamentales.
- La gestión de los sistemas de riego en el centro de la cuenca no ha tomado en cuenta los diferentes intereses de las comunidades aguas arriba y aguas abajo. Esto ha llevado a conflictos entre los agricultores dentro y fuera de las zonas de regadío.
- Las organizaciones de los agricultores dentro de esquema de sistema de riego están diseñados e influenciadas por el gobierno, y no quieren o no pueden participar en organizaciones de coordinación de sociedad civil tales como el Foro Lamasi DAS (ver más abajo).
- La calidad de los servicios públicos, como salud y educación, es pobre y muchas veces no cumple con las necesidades básicas de la población local.
- Existen planes para otorgar concesiones mineras (de mármol y minerales como la galena y el estaño negro) en la parte superior de la cuenca, pero la mayoría se encuentran en zonas de captación de agua de riego y por ende en conflicto con los derechos tradicionales de la comunidad.

Abordaje de los problemas a través de El Enfoque de Negociación

En 2004, el Gobierno Nacional aprobó una nueva ley de aguas (Ley N^o 7 sobre los recursos hídricos) que dio lugar a cambios importantes en el panorama de la gestión del agua en Indonesia. Para la aplicación de esta ley, el país fue dividido en 133 zonas de cuencas hidrográficas (ríos principales y las combinaciones de las cuencas hidrográficas pequeñas), la responsabilidad de su manejo fue asignada provisionalmente a los niveles de la administración nacional, provincial o inferior. Un consejo nacional del agua y más de 30 consejos provinciales de agua se encuentran en vías de ser creados.

La nueva ley también sirvió de marco para el establecimiento de equipos de coordinación de la gestión del agua (Tim Koordinasi Pengelolaan Sumber Daya Air, TKPSDA) dentro de cada vertiente. La autoridad de estos equipos aún no está clara (a finales de 2010), Sin embargo deberán reportar a los gobiernos nacionales y provinciales. La ley también permite la creación de consejos para el agua de Kabupaten (distrito) o comités de cuencas hidrográficas, cómo y cuando surja la necesidad.

En el contexto de la aplicación de la nueva ley de aguas, el Banco Mundial encargó a un consorcio de organizaciones no gubernamentales, incluyendo Telapak y Both

ENDS, para desarrollar un modelo de participación ciudadana en la gestión de los recursos hídricos. Con base en el análisis de tres cuencas piloto realizado por este consorcio, Both ENDS y Telapak recomendaron al Banco Mundial El Enfoque de Negociación, el cual ofrece un buen modelo de participación pública y que debe continuar desarrollándose para su implementación.

De acuerdo con esta recomendación, en 2009 Telapak y PBS tomaron la iniciativa de aplicar El Enfoque de Negociación en la cuenca del Río Lamasi. Esta iniciativa se basa en las actividades preparatorias del Foro Lamasi DAS, que se estableció en 2005 con la ayuda de PBS. El Foro se creó como una plataforma para encontrar soluciones a los conflictos continuos sobre el agua, pero se movió más allá de esto formular y proponer alternativas de gestión de la cuenca. Como resultado, las actividades del Foro permitieron la introducción, en 2006, de una regulación distrital (Perda) N^o 9 sobre la gestión y conservación de los recursos en la cuenca del Lamasi. Inspirado por Perda N^o 9, en julio de 2010 el gobierno local tomó la decisión de establecer un Consejo de Cuenca del Río Lamasi (CCRL), cuyos miembros incluyen a cuatro funcionarios del Gobierno y siete representantes de la sociedad civil.

Durante los próximos cuatro años entre de las tareas importantes del consejo se incluirá la formulación de una estrategia de gestión del agua. Es un objetivo explícito del gobierno a dialogar con la población local sobre el uso de los recursos hídricos en la zona. Aunque el área de gestión no (todavía) cubre toda la cuenca, se espera que el CCRL se convierta en un proyecto piloto para la aplicación del Enfoque de Negociación a la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) a nivel de cuenca en toda Indonesia.

Telapak y PBS tienen como objetivo entablar un diálogo con el gobierno del distrito sobre un modelo de gestión de recursos hídricos que incluya un mecanismo para permitir la participación de la comunidad en todas las etapas de la gestión a largo plazo. Una actividad fundamental a realizar será la capacitación de los representantes locales de la sociedad civil y el personal del gobierno del distrito. Dicha capacitación se centrará en los pasos básicos para la creación de negociaciones como un proceso de aprendizaje participativo, los principios básicos de la gestión de GIRH, además de gestión estratégico. La capacitación en la gestión estratégico incluye, por ejemplo, los análisis, los medios de vida y las actividades de los hogares en la cuenca del Lamasi, con el objetivo de evaluar los conflictos y la comprensión de las circunstancias de los grupos sociales críticos. Además, los alumnos se familiarizarán con los arreglos institucionales para la manejo del agua en Indonesia.

Lecciones aprendidas

- Se han llevado a cabo pocos los estudios adecuados en la cuenca del Río Lamasi sobre hidrología, ecología, ecosistemas y flora y fauna, en el lugar. Por otra parte,

la información limitada disponible no es accesible al público. Sin acceso a la información, las organizaciones no gubernamentales han sido incapaces de producir recomendaciones sólidas sobre la gestión sostenible de la cuenca.

- Si bien las iniciativas pueden y deben ser tomadas desde abajo, sólo pueden llegar a tener éxito cuando la legislación y los reglamentos lo faciliten, y cuando estén debidamente relacionadas con los arreglos institucionales existentes.
- Los gobiernos locales deben estar estrechamente comprometidos con el desarrollo de un foro que incluya todas las partes interesadas y hacerlo operacional para la gestión sostenible de las cuencas hidrográficas.
- La existencia del Foro Lamasi DAS, el cual representa a las comunidades a lo largo de la cuenca del Lamasi, ha demostrado ser muy importante en el fortalecimiento de la posición de las comunidades en las negociaciones con el gobierno local.
- El establecimiento del Consejo de Cuenca del Lamasi es considerado un éxito y un importante paso en los esfuerzos para introducir y aplicar El Enfoque de Negociación en Indonesia. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que este es el resultado de las actividades preparatorias durante un período de unos cinco años, y que sólo se refiere a (parte de) una pequeña cuenca. Todavía hay un largo camino por recorrer antes de que los consejos de cuencas que trabajan con El Enfoque lleguen a convertirse en un modelo bien conocido y aceptado de participación pública en GIRH en Indonesia. Por lo tanto, los esfuerzos continuos serán necesarios para difundir los resultados y experiencias de todos los organismos pertinentes y sus asociados para el desarrollo involucrados en la gestión del agua en toda Indonesia.

Some of the NGOs involved in the NA for the Paraguay–Paraná wetland system were ECOA and WWF (Brazil), Fundación Proteger and M'Biguá (Argentina), SobreVivencia – Amigos de la Tierra Paraguay (Paraguay), ProBioma and WWF (Bolivia) and Both ENDS (the Netherlands).

'Positive evolution initiatives' refer to local (pilot) initiatives that contribute to livelihood opportunities and the protection of ecosystems by taking into account local/traditional knowledge and innovative technologies.

PBS was founded in 1997 as Yayasan Bumi Sawerigading (YBS), and changed its name to PBS in 2008.

This was part of a capacity development project (2008–2011), financed by Both ENDS, of a group of Indonesian NGOs: Telapak, PBS and Yayasan Ulayat Bengkulu.

Referencias

- Agarwal, A. and Narain, S. (eds) (1997) *Dying Wisdom: Rise, Fall and Potential of India's Traditional Water Harvesting Systems*. State of India's Environment, vol. 4. Delhi: Centre for Science and Environment. ISBN-10: 818690607X; ISBN-13: 978-8186906071.
- AMCOW (2008) Ministerial Declaration on 'Accelerating Water Security for Africa's Socio-Economic Development'. African Ministers' Council on Water, March 2008, Tunis.
- Bhushan, N. and Rai, K. (2004) *Strategic Decision Making: Applying the Analytic Hierarchy Process*. London: Springer-Verlag. ISBN 1-8523375-6-7.
- Biggs et al. (2007) Closing of the Krishna Basin: Irrigation, Stream Flow Depletion and Macroscale Hydrology. Research Report 111. International Water Management Institute (IWMI).
- Both ENDS (2005) *River Basin Management: A Negotiated Approach*. Edited by Both ENDS (Amsterdam, the Netherlands) and Gomukh (Pune, India). Amsterdam, the Netherlands.
- Cap-Net, UNDP. Capacity Building for Integrated Water resources Management. Online training manual. http://archive.cap-net.org/iwrm_tutorial
- Figueira, J., Greco, S. and Ehrgott, M. (eds.) (2005) *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Art Surveys*. Springer International Series.
- Fisher, R., Ury, W. and Patton, B. (1991) *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving in*, 2nd edn, London: Penguin Books. ISBN 978-0140157352.
- GoB (2003) *Coastal Zone Policy*. Water Resources Planning Organization, Ministry of Water Resources, Government of the People's Republic of Bangladesh.
- Gol (2008) *Eleventh Five Year Plan 2007–2012*. Planning Commission (Government of India). New Delhi: Oxford University Press. ISBN-13: 978-0-19-569650-9; ISBN-10: 0-19-569650-6.
- GoM (2005) *Management of Irrigation System by Farmers Act*, Government of Maharashtra.
- Grey, D. and Sadoff, C.W. (2007) Sink or swim? Water security for growth and development. *Water Policy* 9(7): 545–571.

- GWP (2000) Integrated Water Resources Management. Technical Advisory Committee (TAC) Background Paper No. 4. Stockholm, Sweden: Global Water Partnership. ISSN: 1403-5324; ISBN: 91-630-9229-8.
- GWP (2003) Effective Water Governance, by P. Rogers and A.W. Hall. Technical Committee (TEC) Background Paper No. 7. Stockholm, Sweden; Global Water Partnership. ISSN: 1403-5324; ISBN: 91-974012-9-3.
- GWP (2007) Roadmapping for Advancing Integrated Water Resource Management (IWRM) Processes. Statement by the UN-Water and Global Water Partnership, based on the Copenhagen Initiative on Water and Development.
- ICWE (1992) The Dublin Statement on Water and Sustainable Development. International Conference on Water and Environment, Dublin, Ireland.
- Leeuwis, C. (2000) Reconceptualizing participation for sustainable rural development: Towards a negotiation approach. *Development and Change* 31: 931–959.
- Leeuwis, C. and van den Ban, A. (2004) *Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension*, 3rd edn. Oxford: Blackwell. ISBN 063205249-X.
- Lenton, R. and Muller, M. (eds) (2009) *Integrated Water Resources Management in Practice: Better Water Management for Development*. Global Water Partnership. London: Earthscan. ISBN hardback 978-1-84407-6499; paperback 978-1-84407-6505.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005) *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Washington, DC: Island Press. ISBN 1-59726-040-1.
- OECD (1987) *Pricing of Water Services*. Paris: OECD.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge Series on Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge, UK: Cambridge University Press. ISBN 978-0-52140-5997.
- Ostrom, E. (2000) Private and common property rights, in B. Bouckaert and G. De Geest (eds) *Encyclopedia of Law and Economics*, vol.II. Cheltenham: Edward Elgar, pp.332–379.
- PDO (2005) *Coastal Development Strategy: Unlocking the Potentials of the Coastal Zone*. Programme Development Office, Integrated Coastal Zone Management Plan (ICZMP) Project, Water Resources Planning Organization, Ministry of Water Resources, Government of the People's Republic of Bangladesh.
- Pearce, F. (1992) *The Dammed: Rivers, Dams, and the Coming World Water Crisis*. London: Bodley Head. ISBN 0370316096; ISBN 978-0370316093.

- Rand Corporation (1981–1982) Policy Analysis of Water Management for the Netherlands, vols. I–XX. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- UN (1992) Agenda 21: The Rio Declaration on Environment and Development. UN Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro, Brazil.
- UN (2002) Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg South Africa (A/CONF.199/20). New York: United Nations. ISBN 92-1-104521-5.
- UNDP (1997) Governance for Sustainable Human Development. United Nations Development Programme policy document. <http://mirror.undp.org/magnet/policy>
- UNEP (2005) UNEP Support for Achieving the 2005 IWRM Target: Accelerating the Process.
- United Nations Environment Programme. www.unep.org/themes/Freshwater/Documents/pdf/IWRMtargetBrochure.pdf
- UNEP (2009) Freshwater under Threat: South Asia. United Nations Environment Programme.
- UNESCO (2009) IWRM Guidelines at River Basin Level. Part I: Principles. www.unesco.org/water/news/pdf/Part_1_Principles.pdf.
- Veen, M.A. and Baarse, G. (1982) Policy analysis of water management for the Netherlands (PAWN). In: Optimal Allocation of Water Resources, Proceedings of the Exeter Symposium. IAHS Publ. no. 135.
- Wittfogel, K.A. (1957) Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power. New Haven, CT: Yale University Press.
- World Bank (1996) The World Bank Participation Sourcebook. Washington, DC: World Bank. <http://go.worldbank.org/R3WF0ID3N0>
- WWC (2000) World Water Vision: Making Water Everybody's Business. W.J. Cosgrove and F.R. Rijsberman, for the World Water Council. London: Earthscan. ISBN 1-85383-730-X.