

Lecciones aprendidas sobre cómo transferir e implementar con éxito buenas prácticas en la gobernanza del agua

Para contribuir a mejorar la gobernanza del agua a nivel mundial se han aplicado varias herramientas y prácticas. Sin embargo, existen muchos obstáculos que dificultan la adopción o transferencia de buenas prácticas de gobernanza de un país a otro o de una cuenca a otra. Los análisis que se hicieron en el marco del proyecto Twin2Go demostraron que las causas típicas de fracaso son la insuficiencia de recursos humanos y técnicos necesarios para implementar las buenas prácticas, la rivalidad o superposición de mandatos entre los actores involucrados, y los vacíos existentes entre diferentes sistemas legales. Además, las nuevas prácticas y herramientas no siempre armonizan con las normas y la cultura existente, o desafían intereses organizativos arraigados. La condición previa más importante para que las reformas de gobernanza del agua tengan éxito es que las nuevas prácticas transferidas sean suficientemente compatibles con los contextos existentes, en particular con los marcos legales y organizativos, la organización social y las capacidades locales. Este resumen político contiene lecciones aprendidas y recomendaciones para todos aquéllos que aspiran a transferir e implementar buenas prácticas de gobernanza del agua. En él se subraya la importancia que tienen la planificación estratégica, la coordinación, la participación activa de los actores involucrados y el desarrollo de capacidades para que la transferencia e implementación de las nuevas prácticas tengan éxito.

Mensajes clave

- 1. Para la transferencia e implementación de buenas prácticas en la gobernanza del agua, hay que tener muy en cuenta el contexto de gobernanza del agua existente, inclusive el marco legal y el organizativo (formal e informal), así como las dimensiones biofísicas del recurso hídrico.**
- 2. Cuando se introducen nuevas prácticas, éstas necesitan tiempo para arraigarse y madurar. Por consiguiente, no pueden esperarse resultados inmediatos.**
- 3. Para que la transferencia e implementación de buenas prácticas tengan éxito, son importantes una buena coordinación, la participación activa de los actores involucrados, el desarrollo de capacidades locales y una buena comunicación.**

Introducción

Para contribuir a mejorar las estructuras de gobernanza del agua se han aplicado varias herramientas y prácticas. Por ejemplo, se han introducido principios claves de la gestión integral de recursos hídricos en marcos legales, se han creado organizaciones de cuencas hidrográficas, y se han desarrollado diversos sistemas de evaluación y apoyo a las decisiones. Por consiguiente, los actores nacionales e internacionales intentan identificar las buenas prácticas (BP) que son relevantes para ellos a nivel local, regional e internacional, y se esfuerzan por transferir ideas y prácticas. Dado que las incertidumbres relacionadas con el cambio climático aumentan todavía más los desafíos a los que se enfrenta la humanidad en la gestión de recursos hídricos, la transferencia de prácticas y herramientas también abarca aquellas destinadas a aumentar la habilidad de adaptarse al cambio climático (ver recuadro más abajo con ejemplos de prácticas de gobernanza desarrolladas como reacción al cambio climático). Sin embargo, la transferencia de buenas prácticas – o, en general, de herramientas innovadoras de la gobernanza del agua – de una cuenca hidrográfica a otra, así como su implementación en diferentes entornos culturales, legales, políticos y/o organizativos, a menudo representan grandes desafíos y no producen automáticamente las mejoras deseadas en la



gestión de recursos hídricos. Twin2Go organizó varios talleres en los cuales se discutieron los obstáculos y las oportunidades que surgen al transferir e implementar buenas prácticas y herramientas de gobernanza con expertos y profesionales de la gestión de cuencas hidrográficas de Asia del Sur y del Sureste, América Latina, África, Europa, Rusia y las ex repúblicas soviéticas. Por ende, las recomendaciones que se hacen para transferir e implementar con éxito BP en la gobernanza del agua se basan en el análisis de 48 ejemplos de BP, discusiones y consultas con expertos.

¿Por qué no siempre es posible transferir directamente prácticas de gobernanza de una cuenca hidrográfica a otra o de un país a otro? ¿Cómo habría que adaptar las BP a contextos ya existentes y a situaciones específicas? ¿Cuáles son los mayores obstáculos y restricciones que dificultan su transferencia y adaptación? El presente resumen político sugiere que los aspectos vinculados a la planificación estratégica, la coordinación, la participación activa de los actores y el desarrollo de las capacidades locales pueden contribuir a que las buenas prácticas y herramientas innovadoras para la gobernanza del agua puedan transferirse e implementarse con éxito.

Recuadro: ejemplos de enfoques adaptables de gobernanza del agua

Monitoreo y pronóstico de inundaciones, Nizgorodskay Oblast, Rusia: En base a los resultados de los pronósticos y a la recopilación de datos sobre las áreas que se inundan a intervalos regulares, los decisores pueden evaluar cada situación específica y adaptar las medidas para reducir los riesgos de inundación.

Gestión sostenible del agua en un clima cambiante, río Támesis, Gran Bretaña: La evaluación del impacto que tendrá el clima sobre cada una de las medidas previstas en el plan de la cuenca hidrográfica contribuye a desarrollar un plan de adaptación al clima para la cuenca.

Planeación participativa de la cuenca, cuenca del río Quaraí, Brasil: A través de un comité los usuarios del agua y los representantes de la población participan activamente en la planificación y en la toma de decisiones; y allí es donde se resuelven preferentemente los conflictos. El desarrollo conjunto de escenarios ha permitido encontrar soluciones que gozan de gran aceptación en la población.

Sistema de conocimiento a nivel de cuenca y red de investigación para aprender, cuenca del río Okavango, Angola, Namibia, Botswana: Una red de investigadores de los estados ribereños contribuyó a recopilar datos científicos y técnicos, y realizó un estudio de diagnóstico transfronterizo. Esta red sigue existiendo y actualmente se encarga de apoyar el desarrollo de conocimiento y acompañar el proceso de creación de políticas.

Lecciones aprendidas

La adaptación de las prácticas de gobernanza importadas al contexto existente es imprescindible

Hay que cuidarse de no hacer un trasplante simplista de las prácticas de gobernanza innovadoras ya que, dado a que los procesos socio-ecológicos influyen considerablemente sobre la efectividad de las BP, las prácticas que resultan más efectivas e innovadoras en un sistema determinado no necesariamente son las más útiles en otro. Los marcos políticos, sociales, legales y organizativos, la disponibilidad de datos e información, así como los contextos financieros y ambientales existentes en las regiones o cuencas hidrográficas que son objeto de estudio afectan el proceso de implementación de BP. Dichos factores pueden determinar cómo se identificará la necesidad de introducir nuevas prácticas, cómo se estudiará la posibilidad de implementación, cómo se transferirá una BP y qué resultados producirá su aplicación. Todo esto puede resultar muy difícil puesto que los países en vías de desarrollo y las economías de transición por lo general adoptan prácticas de gobernanza del agua de países más desarrollados con el fin de acelerar las reformas en su sector del agua. En este caso, las diferencias importantes que a veces existen entre los marcos sociopolíticos de los países pueden llevar a que el proceso de transferencia sea ineficiente y controvertido.

Además de la selección y adaptación de prácticas de gobernanza al contexto ambiental existente, los factores sociales específicos del contexto – como el sistema de gobernanza preexistente y la organización social – son motores decisivos para implementar con éxito prácticas innovadoras en la gobernanza del agua. Asimismo, toda planificación estratégica requiere que se evalúen los intereses de los actores involucrados y sus capacidades reales para implementar nuevas prácticas. Esto se hizo, por ejemplo, en ríos compartidos de África (cuenca del río Limpopo, cuenca del río Orange-Senqu), lo cual permitió a los países involucrados comprender mejor los contextos de sus vecinos y establecer una base confiable y transparente para la toma de decisiones.

La transferencia e implementación de buenas prácticas requiere de una planificación estratégica

La transferencia e implementación de buenas prácticas en la gobernanza del agua requiere de procesos bien planificados, estructurados y gradualmente aplicados para evitar una «terapia de choque» y una eventual distorsión de las BP, y también para contribuir a reducir los costos de transformación y los déficits de implementación. Para que los nuevos sistemas de gobernanza del agua puedan adaptarse al nuevo contexto y viceversa, se requieren períodos

de transición. Una posibilidad es utilizar instituciones interinas que permitan desarrollar paulatinamente las capacidades locales y aproximarse a los objetivos de gobernanza del agua de las buenas prácticas. En este sentido, las redes científicas y técnicas ya existentes pueden actuar como motores del cambio. Por ejemplo, en la cuenca del río Tisza en Hungría, fue posible desarrollar un plan de gestión de inundaciones gracias a los conocimientos técnicos de una alianza informal de expertos, quienes previamente habían recopilado información sobre enfoques de la gestión adaptable del agua en plataformas de actores involucrados. Debe ponerse especial cuidado en hacer un plan cronológico y de financiación para implementar y adaptar las BP al contexto existente, teniendo en cuenta que, cuando se introducen nuevas prácticas en la gobernanza del agua, no pueden esperarse resultados inmediatos. Ello podría deberse a que, por ejemplo, las normas recientemente introducidas o las instituciones recientemente creadas necesitan tiempo para arraigarse en los marcos existentes, y este proceso de maduración a veces requiere muchos años. Para facilitarlos es imprescindible crear un entorno favorable y con suficientes capacidades administrativas; pero en la mayoría de los casos éstos se desarrollarán y adaptarán paulatinamente a partir del contexto existente.

La coordinación y la participación activa de los diversos actores involucrados aumentan la efectividad

La implementación de BP en la gobernanza del agua requiere la coordinación de varios actores con diversos intereses. Una clara distribución de las tareas y competencias ayuda a evitar que las nuevas prácticas de gobernanza provoquen rivalidad, superposición de mandatos o vacíos legales en el contexto existente. En este sentido, la coordinación horizontal, o sea intersectorial, parece jugar un papel preponderante; pero la coordinación vertical entre los diferentes niveles de gobernanza, ya sean locales, de cuenca, provinciales o nacionales, también es necesaria para garantizar una implementación efectiva. Las transferencias que se hagan a nivel nacional o de cuenca hidrográfica deben coordinarse con las prioridades locales, ante todo porque el consentimiento y el apoyo de los implementadores locales son requisitos decisivos para el éxito de las mismas. Por ejemplo, los enfoques participativos (bottom-up) pueden contribuir a identificar los conflictos y problemas más importantes a nivel local. De lo contrario, éstos podrían impedir que se implementaran con éxito las nuevas prácticas de gobernanza, que a menudo se imponen desde arriba (top-down).

Además, es importante diversificar las herramientas y los mecanismos destinados a promover la participación activa y la creación de asociaciones de cooperación de los actores. Por ejemplo, los enfoques participativos utilizan organizaciones comunitarias o redes de expertos ya existentes para realizar audiencias públicas, crear foros y fomentar el diálogo. Asimismo, los enfoques participativos contribuyen a sensibilizar a la población sobre los desa-

fíos relacionados con la adaptación al cambio climático y a veces, incluso, a aumentar la responsabilidad de las autoridades locales porque involucran a los usuarios del agua en las actividades de toma de decisiones. En las cuencas de los ríos Bang Pakong y Prachinburi en Tailandia, la asignación del agua se lleva a cabo mediante un proceso participativo que abarca la creación de grupos de usuarios del agua, el establecimiento de un sistema de apoyo a las decisiones – el cual incluye negociaciones y acuerdos –, el monitoreo y el intercambio de información. Esta herramienta ayudó a reducir los conflictos entre los actores involucrados, aumentó la eficiencia en el uso del agua, y facilitó la adaptación al cambio climático al centrarse en los cambios en el patrón del flujo de los ríos, el aumento de la intrusión salina, las inundaciones y las sequías.

La introducción de buenas prácticas debe complementarse con el desarrollo de las capacidades para implementar BP y apoyo de seguimiento

Los recursos existentes, ya sean administrativos, humanos, financieros o técnicos, constituyen la base organizativa sobre la cual pueden implementarse las nuevas prácticas. Por consiguiente, el desarrollo de las capacidades locales para la gobernanza del agua requiere indefectiblemente que se realicen inversiones en dichos recursos. Asimismo, una vez implementado el nuevo marco para las prácticas de gobernanza del agua, se requiere apoyo de seguimiento para monitorear los resultados en términos de gestión adaptable del agua y, de ser necesario, tomar otras medidas pertinentes.

Además de involucrar a las comunidades y actores locales en los procesos participativos a nivel de cuenca hidrográfica, hay que empoderarlos para que puedan implementar BP en la gobernanza del agua. Ello significa que debe sensibilizarse a la población sobre lo importante que es su participación activa en la toma de decisiones y de medidas de acción. Asimismo, es necesario difundir constantemente el conocimiento que se posee sobre cuestiones vinculadas con la gobernanza adaptable del agua y la información sobre las prácticas de gobernanza que han de aplicarse. Y, finalmente, deben introducirse órganos de autogobernanza y procedimientos que garanticen la representación y participación real de los actores provenientes de diversos grupos de usuarios del agua, por ejemplo, a través de las organizaciones de cuencas hidrográficas (OCH).

Recomendaciones

En la transferencia e implementación de buenas prácticas en la gobernanza del agua están involucrados muchos actores, entre los cuales se encuentran organismos gubernamentales, organizaciones de cuencas hidrográficas, organizaciones no gubernamentales, comunidades locales, donantes internacionales y centros de investigación. En sus esfuerzos por mejorar la gobernanza del agua en el contexto del cambio climático, estos actores deberían:

- **evaluar y considerar detalladamente las condiciones biofísicas y los marcos de gobernanza existentes, ya que los actores con cierto poder, los principios existentes de gestión de recursos hídricos y los entornos culturales específicos pueden influir considerablemente en la implementación de buenas prácticas de gobernanza.**
- **considerar una implementación paulatina de las nuevas prácticas de gobernanza del agua, que incluya un buen plan cronológico y de financiación, teniendo en cuenta que el proceso de maduración puede requerir de varios años.**
- **garantizar la coordinación horizontal y vertical entre los actores involucrados directa o indirectamente en la implementación de las prácticas de gobernanza.**
- **involucrar a los actores desde las primeras fases de transferencia e implementación de las buenas prácticas a fin de aumentar su sentido de pertenencia y contar con su apoyo en todas las fases de implementación.**
- **complementar la transferencia e implementación de las buenas prácticas de gobernanza del agua con el desarrollo de capacidades, el intercambio de información y la comunicación entre los actores involucrados a fin de garantizar sostenibilidad a largo plazo.**

Pie de imprenta

Este resumen político fue compilado por adelphi en base a las Directrices de buenas prácticas y herramientas para la transferencia de conocimiento y la implementación de una gobernanza adaptable del agua, las cuales se redactaron en el marco del proyecto Twin2Go. El proyecto Twin2Go – Coordinación de asociaciones de cooperación para lograr una gobernanza más adaptable en las cuencas hidrográficas – fue diseñado para evaluar, consolidar y sintetizar las investigaciones sobre la gestión adaptable e integral de los recursos hídricos en cuencas hidrográficas de todo el mundo. Con la colaboración de expertos y actores de dichas cuencas, Twin2Go sacó conclusiones relevantes para el desarrollo de políticas e investigaciones sobre cuestiones relacionadas a la gobernanza adaptable del agua en el contexto del cambio climático, y analizó hasta qué punto las mismas pueden transferirse a otras cuencas. Twin2Go se financió como un trabajo de coordinación dentro del VII Programa Marco de la Comisión Europea desde junio de 2009 hasta setiembre de 2011.

Consultar la sección de descargas del sitio web del proyecto Twin2Go www.twin2go.eu para obtener:

- más información sobre los ejemplos citados, que pueden encontrarse en el inventario sobre buenas prácticas
- descargas sobre el proyecto Twin2Go 2011, que incluyen las directrices sobre buenas prácticas, resumen político y cuestionarios sobre cuencas hidrográficas

Coordinador, Contacto e información adicional:

Prof. Dr. Claudia Pahl-Wostl
University of Osnabrück
Instituto de Investigación de Sistemas Ambientales
E-Mail: info@twin2go.eu
www.twin2go.eu

Colaboradores:

- adelphi (Alemania)
- Grupo Antea (Bélgica)
- Universidad Chiang Mai (Tailandia)
- DHI (Dinamarca)
- EcoPolicy (Rusia)
- Universidad Friedrich-Schiller de Jena (Alemania)
- VITUKI (Hungria)