



Semana temática: Agua para la Vida

Eje temático: 5 Agua y los Objetivos del Milenio

Título de la ponencia: “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos: Buena Gobernanza para el abastecimiento de la población y la protección del recurso”

Autor: Patricio Cabrera Haro

Fundación Futuro Latinoamericano, Mariano Echeverría 843 y Francisco Feijoo – Quito, Ecuador.
Tel. (593 2) 2920635, 2920636. Casilla 1717558

Resumen:

Naciones Unidas, en sus Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Agenda 21, el Foro Mundial del Agua y otros espacios planetarios han fijado objetivos de incremento de acceso al agua, de gestión del recurso y de participación ciudadana. Las metas propuestas tienen retrasos, sin embargo, no se debe dejar de lado iniciativas locales que generen prácticas de desarrollo sostenible y manejo eficiente de los recursos naturales.

El trabajo sobre gobernanza del agua en estos contextos promueve que estos principios se cumplan y, con ello, los beneficios se extiendan hacia las personas y los recursos naturales. La negociación es la base de los acuerdos a diferentes escalas que promueven la gestión adecuada del agua. Una GIRH sin un enfoque de negociación, promovería una serie de competencias y normas legales que posiblemente no funcionen pues estos elementos no trabajan las necesidades, relaciones y conflictos de los actores involucrados.

Es en base a una Gestión Integrada y Negociada de los Recursos Hídricos (GINRH), que se pueden sentar las bases para una mejor distribución del agua entre la población y la conservación de las fuentes.

Palabras clave: gobernanza, negociación, Participación, conservación, distribución, conflictos socioambientales, cambio social.

1. Introducción

1.1 Una Discusión Internacional

En septiembre del 2000, 188 países pertenecientes a las Naciones Unidas (UN) suscribieron una declaración en favor de construir un mundo más pacífico, más próspero y más justo.

Con ese fin, se declararon los Objetivos del Milenio (ODM), 8 objetivos y 18 metas para, entre los años 2000 y 2015, lograr avances en distintos campos que abarcan desde la reducción a la mitad la pobreza extrema hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal. Los ODM constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial para ayudar a los más pobres del planeta.

Según lo señalan las NU, “para alcanzar la sostenibilidad del medio ambiente es fundamental que los recursos naturales se utilicen de forma inteligente y que se protejan los ecosistemas complejos de que depende nuestra supervivencia. Debe tenerse en cuenta que, la sostenibilidad no podrá lograrse con los modelos actuales de consumo y uso de recursos”. El agua es uno de estos recursos, y es importante tener en cuenta que, más allá de lo planteado de manera clara en el discurso de Naciones Unidas, en varios puntos del planeta, las cosas no han cambiado. De hecho, los escenarios de hace unos años se han visto más complejos y desesperanzadores ante contextos globales actuales que han despertado la conciencia de amenazas serias como el cambio climático y sus consecuencias de crecimiento del peligro de sequías, inundaciones y escasez.

Los pobres de las zonas rurales son los más afectados por esta situación porque, por lo general, para subsistir dependen de los recursos naturales que tienen a su alrededor. Si bien el éxodo a las zonas urbanas ha reducido la presión sobre las zonas rurales, también ha provocado un aumento del número de personas que viven hacinadas y en tugurios inseguros en las ciudades. “Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, miles de millones de personas carecen de agua potable y de instalaciones básicas de saneamiento. La superación de estos y otros problemas ambientales hará necesario prestar una mayor atención a la situación de los pobres y establecer un nivel de cooperación mundial sin precedentes” (UN 2005).

En el marco de este contexto global, son varias las iniciativas planetarias que han iniciado procesos para poder mejorar la situación mundial sobre el agua. Uno de esos espacios creados es el Foro Mundial del Agua (FMA). Convocado cada tres años, el Foro es una iniciativa del Consejo Mundial del Agua (CMA), una organización dedicada a analizar políticas mundiales sobre el agua, establecida en 1996 para dar respuesta a la preocupación mundial por la presión ejercida sobre los recursos de agua dulce de la Tierra. Los objetivos del Foro Mundial del Agua son aumentar la importancia del agua en la agenda política; apoyar la profundización de la discusión para lograr la solución a los asuntos globales del agua en el siglo XXI; formular propuestas concretas; y generar un compromiso político.

En su cuarta edición, el FMA trabajó como su tema principal el “Acciones locales para un tema global”. Dentro de los ejes temáticos de esta edición se trabajaron a) agua para el crecimiento y el desarrollo; b) implementación de la gestión integrada de recursos hídricos (GIRH); c) suministro de agua y servicios sanitarios para todos; d) gestión del agua para la alimentación y el medio ambiente; y e) manejo del riesgo.

En su declaración final, el Foro manifestó “Reafirmar el compromiso para alcanzar los objetivos acordados internacionalmente sobre la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH), el acceso al agua potable y saneamiento básico, acordados en la Agenda 21, la Declaración del Milenio y el

Plan de Aplicación de Johannesburgo (PIJ). Así mismo Reitera la continua y urgente necesidad de alcanzar estos objetivos y dar seguimiento al progreso hacia su implementación, incluyendo el objetivo de reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso al agua potable o que no puedan costearlo”.

Por otro lado, el espacio constructivo de la Agenda 21, en su sección tercera, detalla el fortalecimiento del papel de los grupos principales y su participación. La dedicación y la participación auténtica de todos los grupos sociales tendrán una importancia decisiva en el cumplimiento eficaz de los objetivos, las políticas y los mecanismos acordados por los gobiernos en todas las áreas del Programa 21 sobre desarrollo sostenible (Agenda 21 – UN, 1993).

Al mismo tiempo, existen plataformas paralelas y muchas de ellas se reúnen días antes de los eventos planetarios para discutir temas relacionados. En una de ellas, reunida en México antes del FMA del 2006, el Dr. Suresh (2006), asesor del estado de Tamil Nadu sobre seguridad alimentaria ante el Tribunal Supremo de la India, señaló que la doctrina del valor económico del agua, expuesta en la Declaración de Dublín de 1992 y en las consiguientes formulaciones políticas del Banco Mundial, tuvo notables repercusiones sociales y económicas. Concretamente, influyó en todo el contexto social y de políticas públicas, y transformó por completo la interpretación conceptual del sector del agua. En consecuencia, se acabó entendiendo que las empresas públicas de agua eran poco eficientes, poco eficaces y corruptas, y que no habían conseguido suministrar agua a las personas. Recalca que de a poco, el suministro público de agua dejó de ser considerado como una opción creíble en la agenda mundial.

Algunos autores creen que el posible efecto positivo que se podría haber derivado de las incipientes perspectivas del derecho ciudadano a la participación, que surgió en paralelo a esta doctrina, con la Agenda 21 en 1993, quedó de hecho aplastado por el giro que se dio en la propiedad de los servicios públicos, a través de la carrera hacia la financiación privada y la creación de nuevos mercados de agua.

Pero más allá de las discusiones en los planos internacionales, los cambios a nivel local no son percibidos por quienes son usuarios del agua. Quienes no tienen acceso al recurso, quienes pelean por tener una distribución más equitativa del recurso y quienes pelean por mantener las vitales fuentes de agua, no sienten en sus localidades que las discusiones internacionales ayuden a cumplir con las metas propuestas por sus estados en esos mismos escenarios internacionales.

El agua es un recurso esencial para la vida, el bienestar de las personas y el desarrollo. Sin embargo, entrado ya el siglo 21, sigue siendo para muchos un lujo inalcanzable. El 40% de la población mundial, no tiene acceso a sistemas de saneamiento elemental y más de 1.100 millones de personas no tienen acceso a un suministro seguro de agua. Uno de cada seis habitantes no tiene acceso al agua potable.

Bajo este escenario, está claro que la discusión internacional a traído consigo argumentos, posiciones férreas a favor de doctrinas, contraposiciones, contenidos técnicos y políticos, declaraciones y un sin número de contenidos teóricos sobre el recurso, su uso y su acceso. Las nuevas tendencias y los nuevos debates planetarios nos llevan hacia una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, promoviendo una participación amplia de los actores de cuenca a través de plataformas, y resolviendo los problemas locales desde estos espacios colectivos.

2. La Crisis del Agua

¿Cómo lograr, entonces, que las declaraciones internacionales aterricen a nivel local? La respuesta puede encontrarse al atender temas como la Gobernanza del agua. Entendemos por Gobernanza a

“los mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales el Estado y la sociedad civil articulan sus intereses, ejercen sus poderes, rinden cuentas y median sus diferencias – y las relaciones entre actores que resultan de estas interacciones”. (Heylings, 2007 – *adaptada de Good Governance and Sustainable Human Development, UNDP, 1997*)

La incipiente crisis del agua es básicamente una crisis de gobernanza. Las sociedades hacen frente a una serie de retos sociales, económicos y políticos sobre la forma de administrar prudentemente los recursos hídricos. La buena gobernanza de éstos es primordial para posibilitar la realización plena de la gestión sostenible. En otras palabras, sistemas de gobernanza del agua adecuados, son condición previa y *sine qua non* para lograr un mecanismo de manejo y gestión del agua que satisfaga las necesidades de consumo de los habitantes de una cuenca, y proteja el recurso natural con apoyo de todos los actores involucrados en su manejo.

Son diversos los matices y enfoques que se dan al tema de Gobernanza. Aclaremos que los elementos primordiales de este tema son los actores (sus necesidades e intereses), las reglas de juego, el contexto local, la normativa jurídica, la participación, el manejo de los conflictos. Todos estos elementos forman parte de vital importancia a la hora de tener resultados favorables sobre el manejo del recurso.

Es importante también aclarar y comprender, que un modelo de GIRH funcional y adecuado no depende únicamente de las competencias dadas por ley o de las capacidades técnicas o financieras de los actores, sino en gran medida de las dinámicas de interacción sociales y personales que se manifiestan en función de percepciones, emociones, comunicación humana y relaciones de poder. (Cabrera, 2007) Es decir, un sistema de gobernanza adecuado del agua permite construir capacidades, competencias y las relaciones y coordinación necesarias para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Ayuda a definir quién ejerce la autoridad sobre una cuenca, cómo se toman las decisiones en este espacio geográfico, cuales son las relaciones de poder entre los actores, como se rinden cuentas, y a quien se rinden cuentas (Heylings 2007).

3. Una GIRH Negociada

Si hablamos de Gestión Integrada de Recursos Hídricos, estamos hablando en el fondo de acuerdos y de negociaciones en múltiples escalas y niveles sobre como utilizar, conservar y distribuir el agua. Siendo más precisos sobre lo que la gestión integrada significa, el término a utilizar debería ser Gestión Integrada y Negociada de los Recursos Hídricos (GINRH). En otras palabras, establecer un sistema de Gestión con enfoque de negociación es establecer un sistema adecuado de gobernanza del agua a nivel de la cuenca.

El enfoque de negociación para el Manejo de Recursos hídricos fue trabajado por la iniciativa Both ENDS y Gomukh, financiados por el Ministerio de Cooperación y desarrollo de Holanda – (DGIS) en el año 2005. Desde esta iniciativa, el enfoque de negociación promueve estrategias para el manejo de cuencas enraizadas en comunidades locales en pos de una subsistencia sustentable. En la visión de la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), la GIRH Negociada va más allá. Llenamos un vacío en este campo pues creemos que la GINRH permite apostar por la verdadera participación local en la gestión del recurso, incentivando la conexión entre lo local y lo gubernamental en espacios de concertación y apoyando la toma de decisiones y la generación de políticas para la gestión, basadas en las experiencias del colectivo.

No solamente se pretende gestionar y tener el marco gubernamental claro para poder llevar adelante la gestión, incentivando de esta manera una imposición desde arriba de lo que debería ser el manejo del agua, sino que se abre la posibilidad real de que se de una participación genuina, reconociendo las prácticas, recursos, capacidades y conocimientos locales para el manejo del recurso.

Las comunidades locales han buscado sus propias soluciones a los problemas del manejo hídrico. Muchas adoptan intuitivamente un enfoque integrado al agua que considera los intereses de actores residentes río arriba y río abajo, incluyendo a pequeños y grandes campesinos. Estas iniciativas locales establecen plataformas de debate, negociación y la toma de decisiones informadas. El conocimiento y visión local son formalizados, promoviendo el desarrollo de las comunidades involucradas y de los grupos representantes que, paso a paso, son capaces de negociar y participar activamente en la toma de decisiones.

Este enfoque debe admitir una ‘evaluación de opciones’ como una base importante para la toma de decisiones, y no considerar la mera participación dentro de un ‘marco de proyecto’ según resulte adecuado. Por consiguiente, las decisiones acerca de la gestión o manejo de los recursos hídricos deben ser todos temas a ser negociados antes de la adopción de cualquier decisión.

4. Las Plataformas de Múltiples Actores (PMA)

En varios países del mundo los diferentes actores relevantes con intereses sobre el recurso se organizan en espacios para dialogar sobre como gestionar y manejar el agua de manera equitativa. El recurso compartido obliga a discutir sobre como distribuirlo en forma justa, y es ahí cuando los actores invitados a participar, debaten y negocian sobre el manejo del agua (Warner – Moreyra, 2004).

Dado que existen diferentes niveles para el manejo de una cuenca, que van desde las decisiones políticas gubernamentales, hasta aquellas locales sobre el manejo del agua, es necesario establecer plataformas en diferentes escalas. Los colectivos locales son espacios llamados a evidenciar problemas, impasses y falta de colaboración existentes para el manejo del recurso localmente. Es allí donde se discuten, negocian y acuerdan los pasos para solventar los problemas relacionados uso, distribución y conservación del recurso.

En teoría, las plataformas de múltiples actores podrían ser consideradas una panacea donde diferentes grupos de interés ven un problema en conjunto, reconocen sus roles en el problema y buscan soluciones a través de acciones colectivas (Röling 1994)

Estas PMA generan entusiasmo por el diálogo multisectorial y la participación que permite el espacio construido. Sin embargo, se debe tomar en cuenta y no pasar por alto, a quienes representan aquellos que participan de esta plataforma. Generalmente, las comunidades no son homogéneas o compactas en sus posiciones e intereses. Por ello, es importante realizar trabajo relacionados al tema de “representatividad”, para atender al dinamismo de los sectores que conforman la plataforma. Este es un principio de gobernanza relacionado a la legitimidad y voz de los participantes, otros principios no menos importantes son: la transparencia y rendición de cuentas, el eficiente y eficaz desempeño de la plataforma, la justicia social y la direccionalidad o visión estratégica (Instituto de Gobernanza, 2002).

Por otro lado, es importante indicar que la participación en estas plataformas implica costos de oportunidad, de manera que es importante obtener ganancias tangibles para los participantes, de lo contrario las personas encontrarán cosas más útiles que hacer con su tiempo y energía que hablar sobre los problemas del agua (Warner y Moreyra, 2004).

La experiencia de FFLA indica una utilización de plataformas por parte de los actores locales, en la medida en que requieren resolver sus problemas. Por lo tanto las plataformas pueden motivar la participación local activa, en distintos momentos, de acuerdo a los problemas locales surgidos y a la necesidad de resolverlos. La negociación y la participación requieren que las comunidades locales se involucren e intervengan continuamente en los procesos que afectan directamente sus medios de subsistencia engendrando en estos un sentimiento de ‘pertenencia’.

Por lo mencionado, involucrar a todos los actores relacionados con el manejo del agua es un desafío y una oportunidad donde se construye el empoderamiento de los usuarios locales, la credibilidad de un proceso equitativo, la durabilidad de un proceso en un contexto cambiante, las capacidades para el manejo de los conflictos, el equilibrio de poder entre los actores, y la representación efectiva de los diferentes sectores.

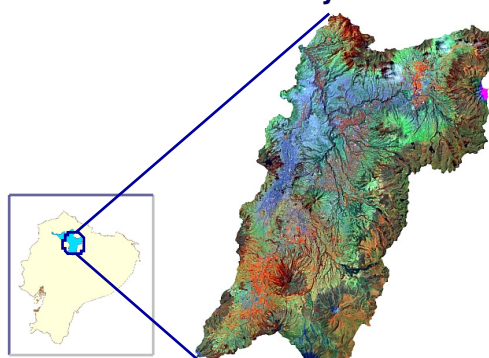
¿Cómo se logran consensos en una plataforma tan disímil? Evidentemente a través de negociaciones que dan como fruto acuerdos entre los diferentes niveles de actores que se entrelazan en una cuenca. Estas negociaciones pretenden incorporar las necesidades históricas locales con el sistema gubernamental y sus perspectivas de desarrollo. Estas plataformas constituyen un sistema legítimo para poder tomar decisiones entre los involucrados y donde las alianzas, la creatividad y el diálogo son preponderantes. En contraposición a los modelos tradicionales, que tienden a que los usuarios traten de influenciar sobre las autoridades, estas plataformas propenden a la búsqueda de soluciones y estrategias cooperativas (Heylings, Bravo, Cruz, 2005).

5. La Cuenca Alta del Guayllabamba:

5.1 Aspectos Físicos:

La Cuenca Alta del Río Guayllabamba (conocida también como Hoya de Quito) localizada en la Sierra Norte del Ecuador, tiene una extensión de 4707 Km², dentro de la cual conviven la ciudad más grande de la Sierra, la capital de la República - Quito - ciudades pequeñas y cabeceras de otros 4 cantones (Cayambe, Pedro Moncayo, Rumiñahui y Mejía), comunidades agrícolas, ganaderas, industrias, hidroeléctricas y áreas protegidas. En la cuenca habitan un poco más de 2 millones y medio de personas.

Ubicación de la Hoya de Quito



Algunos datos de Oferta y Demanda de la Cuenca

- Actualmente la cuenca genera un caudal medio natural de 97 metros cúbicos por segundo. Este caudal aumenta a casi 140 metros cúbicos por segundo en los meses de marzo y abril (época lluviosa) y decae hasta cerca de los 50 metros cúbicos por segundo en los meses secos (julio - septiembre).
- La cuenca posee varios tipos de ecosistemas y cada uno tiene diferentes capacidades de generación de agua. El cuadro siguiente refleja la cantidad, en porcentajes, de cada una de las hidrozonas identificadas dentro de la Hoya: La zona agrícola por su extensión aporta con el 40% del total del caudal medio, el páramo con el 27%, siendo la cifra menos cambiante durante épocas de lluvia y sequía, los bosques remanentes aportan el 11% del agua, las plantaciones forestales el 6%, las tierras erosionadas el 5%, los glaciares el 0,3% y los cuerpos de agua el 0,2%.
- En la Hoya de Quito las zonas de producción de agua cubren aproximadamente el 38% del área de la cuenca. El área intervenida es el 62%. En esta zona la demanda de agua es mayor y existe poca regulación para el sistema hídrico.
- Los sectores usuarios de mayores porcentajes de agua se determinan de acuerdo al siguiente cuadro: Riego capta 33m³/s (el 85%), Agua potable capta 7,1 m³/s (el 11%), las hidroeléctricas captan 28 m³/s (0% - uso no consuntivo), industrias 2,3 m³/s (el 4%). El total del caudal promedio captado es de 92,3 m³/s.
- Actualmente en la Cuenca se encuentran 7.097 concesiones vigentes con diferentes usos. La mayoría de estas concesiones no cuenta con información adecuada básica como la ubicación geográfica de las concesiones. De acuerdo a la información existente, las concesiones se dividen de acuerdo a las siguientes cifras: Riego: 49% (57 m³/s), Hidroelectricidad: 33% (38 m³/s), Agua Potable y consumo doméstico: 12% (13m³/s), Industria: 6% (7m³/s), Abrevadero - fuerza mecánica - agua de mesa – termal y recreativo: menos 1%.
- Por otro lado la Cuenca presenta un 12% de su territorio dentro de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del Ecuador (SNAP).
- Según datos de las empresas de agua potable de los cantones donde se encuentra la hoya, menos del 1% de las aguas servidas recibe tratamiento.

UICN, 2007

Previo a una intervención y de acuerdo con lo presentado en este documento, fue necesario analizar el marco jurídico, la institucionalidad, la perspectiva política histórica dada para el tratamiento del agua, los actores, las relaciones existentes y la conflictividad en la cuenca.

En la Cuenca Alta del Guayllabamba, como en todo el territorio ecuatoriano, el ente rector del Agua es el Concejo Nacional de Recursos Hídricos, en estos días reemplazado por la Secretaría Nacional del Agua. Este organismo gubernamental es el encargado de ejecutar la Ley de Aguas, normativa legal que rige el uso del recurso desde 1972. No obstante, más allá de la existencia de estos cuerpos colegiados y legales, a nivel local, la característica que prima es la ausencia del Estado (Cabrera, 2007).

La Hoya de Quito no es aislada a esta constante nacional, dentro de sus límites, los espacios de participación de entidades gubernamentales y actores locales no existen. De hecho, la legislación ecuatoriana no contemplaba, hasta hace pocos días, la conformación de Plataformas de Actores para el manejo de los recursos hídricos. Tampoco promovía la gestión integrada, al contrario, el conjunto de leyes y políticas nacionales empujaba el manejo sectorizado del agua. No existe un marco claro, con responsabilidades, competencias y designaciones para todos los niveles y escalas. Esto influye directamente en la falta de políticas y objetivos comunes y determinados entre los actores e instituciones (Real, 2007).

Los entes encargados de ejecutar cada una de las leyes existentes no coordinan acciones en ningún nivel. Es evidente que existe una pugna de intereses desde lo local por lo local y desde lo gubernamental nacional por lo nacional. Lo mismo sucede en el nivel intermedio sectorial y regional. Los actores no conocen ni visibilizan a los “otros” o a sus intereses. En esta constante lucha por conseguir satisfacer las necesidades propias de cada sector y nivel, no hay recursos ni capacidades destinados para tener un mejor entendimiento y conocimiento del sistema de manejo de los recursos existentes y de los instrumentos de gestión adecuados que podrían ser aplicados.

El principio de subsidiariedad (bajar niveles de toma de decisión y gestión a las escalas más bajas posibles) debe ser considerado como un factor clave para el funcionamiento de un sistema participativo de GINRH. Así mismo, no se puede dar por hecho la existencia de mecanismos de representación de actores locales. La representatividad es un tema no tratado y por lo tanto se evidencia debilidad en la participación y representatividad de los usuarios. Es importante tomar en cuenta las escalas de competencias y participación.

En función de lo planteado parece más adecuado fortalecer iniciativas locales existentes y no reemplazarlas por estructuras centralizadas, pues es la misma estructura del estado la que genera desconfianza y pocas relaciones en la cuenca, además, existen asimetrías de poder y debilidad en la organización de muchos de los actores locales, de manera que esta es la estrategia para poder fortalecer a estos actores con miras a negociaciones de cuenca.

5.2.1 Los conflictos de la Cuenca:

En muchos casos son los conflictos de uso, distribución y conservación del agua y sus fuentes, la motivación prioritaria para convocar a los actores a ser parte de las plataformas participativas. Manejarlos desde estos colectivos puede generar un cambio en el manejo del recurso. El Conflicto es una expresión de cambio social que abre una oportunidad de definición de políticas públicas, a través de un proceso pacífico donde los espacios de diálogo y negociación equitativos, sostenidos, con base en el reconocimiento del otro como un actor social legítimo, previenen la crisis y generan buena Gobernanza (Fundación Futuro Latinoamericano s/f).

Los conflictos en la Hoya de Quito son diversos, numerosos y localizados en muchísimos puntos de la cuenca. Sus causas y efectos atañen a problemas estructurales que forman parte del difícil marco de manejo del recurso (Cabrera, 2007).

En general, los conflictos pueden dividirse de acuerdo a la prioridad de uso y acceso al agua en las diferentes sub cuencas hídricas. Así por ejemplo, en las sub cuencas del norte, los conflictos se enmarcan en el acceso al recurso por parte de las comunidades indígenas y las empresas agro-exportadoras, florícolas principalmente. De este conflicto se desencadenan otros que tienen que ver con el manejo del recurso y la lucha de poderes dada al respecto. Hacia el oriente, en las subcuencas localizadas en la parte alta, los conflictos se relacionan más con los proyectos de abastecimiento de agua generados por la Empresa Municipal de Alcantarillado y Agua potable del Cantón Quito (EMAAP Q). Hacia el sur, en las subcuencas de la parte media, los conflictos tienen relación con el acceso al agua de parte de comunidades y hacendados, y en menor grado, con empresas agro-exportadoras localizadas en esa zona.

Existe una cantidad considerable de conflictos y un gran porcentaje de conflictos no resueltos. Se atribuye como una causa de conflictos primordial, el desequilibrio existente entre quienes tienen la oportunidad de acceder al recurso y quienes por diversos motivos no lo pueden hacer. La mayoría de los conflictos de la cuenca se dan en relación al riego, y en menor cantidad, a acceso al agua potable, abastecimiento y mal uso y manejo del páramo.

Estos conflictos, además, son alimentados por un marco legal difuso, una institucionalidad compleja y la inexistencia de una política clara para el manejo del agua. Se suman factores que inciden directamente al fomento y evolución de los conflictos como la falta de información y la poca efectividad para resolver los problemas entre actores y autoridades locales.

Es importante tomar en cuenta la capacidad para responder al manejo de conflictos en diferentes escalas. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta algunos elementos al respecto: 1) los usuarios no tienen información sobre el camino a seguir para resolver sus conflictos, 2) las instancias existentes para resolver conflictos no son efectivas, 3) muchos de los conflictos existentes son latentes y no han sido manejados.

6. El reto del trabajo en la Hoya y el rol de la gobernanza en este emprendimiento:

Bajo el marco explicado de manera general en los párrafos anteriores, se desprende que la situación de la cuenca no es diferente a otras existentes en la región Andina y Sudamericana.

La estrategia inicial del proyecto de fomentar un cuerpo colegiado que pueda ejecutar un plan de manejo integral de los recursos hídricos, fue cambiada a raíz de un análisis profundo que tuvo su base en los documentos elaborados por Cabrera y Real. La nueva estrategia promueve la conformación de diferentes plataformas, unas de subcuenca y otra de cuenca, para lograr el trabajo entre escalas. Por ahora a nivel de cuenca los actores convocados trabajan en la generación de una Visión Consensuada de la Cuenca, que dará las bases para la conformación de la plataforma y su trabajo. A nivel de subcuencas, se fortalecen las plataformas preexistentes ayudándoles a generar información, mejorando su nivel de representatividad y apoyando su inclusión en los niveles superiores.

Convencidos de que un sistema de manejo participativo para la cuenca será de gran aporte para la gestión y manejo del recurso, se empuja el establecimiento de distintos espacios adicionales como comisiones de trabajo. Todos estos espacios de construcción participativa aglutinan a los actores relevantes del nivel gubernamental, los líderes locales, los académicos y los representantes de las empresas privadas y usuarios; y ayudan a discutir sobre las diferentes visiones de futuro, las necesidades e intereses de los “otros”, la manera en la que deberán ser tomadas las decisiones, los

costos del mantenimiento de las plataformas y su financiamiento, las alianzas requeridas, y el manejo de conflictos.

Finalmente, el proceso deberá conducir a una plataforma mixta, pública y privada de cuenca, que no solo deberá ser independiente financieramente, socialmente orientada, y sensible a aspectos ambientales, sino que además deberá actuar de manera participativa (Dourojeanni, 2007). Las plataformas locales serán representadas en este colectivo. Por eso, el trabajo inter-escalas promovido ha propiciado una serie de encuentros cara a cara nunca antes realizados.

Un requisito básico es tener información para poder tomar decisiones. Sobre este tema, es importante reconocer que la información nunca es la suficiente, ni está a disposición de todos los actores, ni es accesible para todos debido a su alto contenido técnico. Por lo tanto es importante codificar lo existente, hacerla manejable y entendible y ponerla a disposición de los participantes.

Debido a la ausencia de información, en muchas ocasiones, hay supuestos que se establecen como incuestionables, ganan poder entre los actores y se usan como parte del discurso para diagnosticar el estado del recurso (Leach, Mearns y Soones, 1997). Es imprescindible recolectar información y asegurarse de que quienes participan de las plataformas tengan un entendimiento común del estado de situación de su cuenca o subcuenca. Esta tarea a resultado difícil, pues los vacíos de información son muy grandes, y los datos están dispersos en diversas organizaciones, han sido construidos en diferentes estándares y son el reflejo del estado de manejo de la cuenca: datos sectorizados y no coordinados para la gestión.

El proyecto generó espacios de intercambio de información donde los asistentes tuvieron cuestionamientos de los diferentes datos presentados y las dinámicas de interacción fueron muy complicadas de manejar. Cada organización defendió sus datos y los técnicos se enfrascaron en detalles de cifras sin ocuparse de lo que esos datos dicen y muestran sobre lo que debería ser el manejo de la cuenca. Finalmente, se aceptó que la información tiene vacíos que deberán ser construidos en la marcha, y que las decisiones no pueden esperar a tener todo el marco informativo necesario.

7. Conclusiones:

Desde el enfoque de gobernanza y del manejo de conflictos, las dinámicas de imposición de políticas gubernamentales y la confrontación pasan a la negociación y la incorporación de visiones locales sobre los recursos y su manejo. Las plataformas locales consiguen este enunciado siempre que atiendan a varios elementos para su composición: representatividad, participación genuina, mandatos claros, reglas de juego consensuadas, búsqueda de nivelación de poderes entre los actores, información accesible para la toma de decisiones.

La negociación es la base de los acuerdos a diferentes escalas que promueven la gestión adecuada del recurso. Una GIRH sin un enfoque de negociación, promoverá una serie de competencias y normas legales que posiblemente no funcionen pues estos elementos no trabajan las necesidades, relaciones y conflictos de los actores involucrados.

FFLA propone la GINRH como una vía factible para conseguir la gestión y manejo del recurso en diferentes escalas. Mejorando la participación local y conectando los diferentes niveles de toma de decisiones.

Si los conflictos son manejados adecuadamente, pueden convertirse en los motores hacia el cambio requerido para el manejo del agua. Estos es, generarán los espacios necesarios para proponer las políticas públicas requeridas y atender de esta manera a mejorar la distribución del agua y la conservación de sus fuentes. Si no se establecen sistemas de gobernanza que aclaren las reglas del

juego y atiendan los conflictos existentes en diferentes escalas estos conflictos entorpecerán la gestión de la cuenca.

Las capacidades locales deben ser fortalecidas así como las plataformas existentes conformadas para dar respuesta a la ausencia de sistemas de gobernanza sobre el agua a nivel local. Las plataformas de múltiples actores son la base para la búsqueda de diálogo, cooperación y establecimiento de estrategias conjuntas entre actores que normalmente no tienen espacios de interacción.

PACH, 2008

5. Bibliografía

Cabrera, Patricio. Diagnóstico y Mapeo de Actores, Relaciones y Conflictividad de la Cuenca Alta del Río Guayllabamba. Fundación Futuro Latinoamericano, 2007.

Dourojeanni, Axel. Water management at the river basin level: challenges in Latin America. Santiago de Chile, 2001

Heylings, Pippa and Bravo, Manuel. Evaluating governance: A process for understanding how co-management is functioning, and why, in the Galapagos Marine Reserve, Ocean & Coastal Management (2006), doi:10.1016/j.ocecoaman.2006.09.003

Leach, Meams y Soones, 1997 en Warner, Jeroen y Moreyra, Alejandra. Conflictos y Participación – Uso Múltiple del Agua. WALIR, Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo, Uruguay, 2004.

Manejo de Cuencas: Un Enfoque de Negociación, Both ENDS, Gamukh. DGIS, 2005

Principles for Good Governance in the 21st Century, 2003, Policy Brief no. 15, Institute on Governance, Canada; 2003

Real, Byron. Diagnóstico Legal, Institucional y de Políticas – Cuenca Alta del Río Guayllabamba. Fundación Futuro Latinoamericano, UICN. 2007

Röling, Niels. Platforms for decision making about eco systems. Chapter 31 of L.O. Fresco et al (eds.), Future of the land: Mobilising and integrating Knowledge for land use options, John Wiley. 1994

UICN. Caracterización de Oferta y Demanda Hídrica de la Hoya de Quito. 2007

UN Millennium Project 2005, Investing in Development: A practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, Overview

Warner, Jeroen y Moreyra, Alejandra. Conflictos y Participación – Uso Múltiple del Agua. WALIR, Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo, Uruguay, 2004.