



MEJORANDO LA GOBERNANZA DEL AGUA EN TERRITORIOS RURALES DE CENTROAMÉRICA

MENSAJES CLAVE

La buena gobernanza del agua en territorios agrícolas contribuye a la gestión integrada de cuenca, al cumplimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6, la seguridad hídrica, la resiliencia climática, la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza y el hambre. Sin perjuicio de la heterogeneidad territorial en los países centroamericanos con vulnerabilidad hídrica, deben tenerse presente los siguientes ámbitos de mejora en la gobernanza del agua:

- el ajuste en el diseño de la institucionalidad competente (eficiencia, eficacia, presencia, transparencia);
- la adaptación e implementación efectiva de los instrumentos de gestión pública y la continuidad de buenas iniciativas;
- la inversión pertinente en infraestructura, tecnología, información y capacidades (uso múltiple, sostenibilidad, resiliencia, equidad);
- la apropiada organización de los actores públicos, privados y sociales involucrados para una gestión integrada del agua, aprovechando experiencias previas legitimadas;
- la educación, diálogo y consulta a actores locales del agua (confianza, involucramiento).

CONTEXTO

El acceso al agua es fundamental como derecho básico y bien público. La FAO (2020a) señala que la creciente competencia por el agua y los efectos del cambio climático agravan las desigualdades de acceso. Se requiere un uso más productivo y sostenible del agua dulce y pluvial. Mientras la captación y conservación del agua son estrategias para la agricultura de secano, el aumento de la productividad del agua en zonas irrigadas debiera combinarse con una mejor gobernanza (equidad, caudal ambiental). Los mecanismos de gobernanza y coherencia normativa son fundamentales para una gestión eficiente, sostenible y equitativa. Se necesitan estrategias coherentes e inclusivas.

La pandemia está ahondando la crisis socioeconómica y humanitaria en América Latina (Noticias ONU, 2021b) y viene evidenciando necesidades insatisfechas de agua inocua para la salud. El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD) plantea que la distribución mundial desigual de vacunas socava la acción multilateral en medio ambiente y que se requiere una recuperación verde e inclusiva (IISD, 2021).

En Centroamérica, producto de la pandemia, la sequía y los huracanes Eta y Iota, la inseguridad alimentaria y la pobreza rural han aumentado. Según el Programa Mundial de Alimentos, el número de personas que pasan hambre se ha casi cuadruplicado desde el año 2018 (Noticias ONU, 2021a).

A pesar de la abundancia general de recursos hídricos en Centroamérica, la agricultura familiar, las comunidades rurales y las poblaciones indígenas suelen carecer de seguridad hídrica por causa del aumento de la demanda y la escasez de agua, los eventos hidrometeorológicos extremos acentuados por el cambio climático, la degradación de tierras, la deforestación y la contaminación.

La pasada Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (octubre 2020) recomendó a la FAO seguir trabajando en la conservación, uso eficiente y gestión de la escasez y otras amenazas hídricas, así como fortalecer la colaboración público-privada y facilitar el diálogo (FAO, 2020b).

ONU-Agua (2020) señala que la crisis del agua y el saneamiento se agrava y que, al ritmo actual, no se cumplirá el ODS 6 al 2030, razón por la cual se lanzó en julio 2020 el Marco de Aceleración Global de este ODS.

La buena gobernanza del agua contribuye a la gestión integrada de cuenca, al cumplimiento del ODS 6, la seguridad hídrica, la resiliencia climática, la seguridad alimentaria y el alivio de la pobreza y el hambre.

La FAO define la gobernanza como los procesos por los cuales el sector público y el privado articulan sus intereses; enmarcan y priorizan temas; y toman decisiones, las aplican, efectúan su seguimiento y hacen que se cumplan (FAO, 2021).

Es necesario comprender la gobernanza para abordar de manera eficaz el riesgo de una crisis prolongada (FAO, 2018). Las leyes nacionales y los marcos institucionales son necesarios para una buena gobernanza (FAO, 2020c). La implementación de las políticas hídricas requiere compromiso a largo plazo y una capa meso-institucional efectiva (IWRA, 2020).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) viene contribuyendo a la evaluación de la gobernanza del agua mediante el foco en tres dimensiones (efectividad, eficiencia, confianza y participación), doce principios y un conjunto de indicadores (OCDE, 2018).

Con base en los aportes de la OCDE, la Oficina de la FAO para Mesoamérica impulsó la evaluación de la gobernanza del agua en territorios agrícolas de Panamá, Guatemala y El Salvador, seleccionados con los gobiernos, mediante el análisis de la información disponible, el levantamiento de la percepción de actores involucrados y la conducción de diálogos a nivel territorial, nacional y subregional.



OPORTUNIDADES GENERALES DE MEJORA

Los hallazgos y recomendaciones de estos tres casos de estudio permiten vislumbrar oportunidades de mejora de la gobernanza del agua y sus componentes:

- Ajustar el **diseño de la institucionalidad** sectorial (producción, conservación) y territorial (gobiernos intermedios y locales), velando por la eficiencia y eficacia de su accionar conjunto descentralizado y su articulación transparente y de beneficio común con el sector privado.
- Adaptar y fortalecer la implementación de los **instrumentos de gestión** pública del agua, incluyendo las leyes y normativas, las políticas y planes, las herramientas de fomento y financiamiento, y dar continuidad a los buenos proyectos y otras iniciativas territoriales.

- Suplir las principales brechas de inversiones en **infraestructura, tecnología e información** de calidad y accesible, así como las capacidades locales de operación y mantenimiento, priorizando el uso múltiple del agua con enfoque de (micro)cuenca, la sostenibilidad y la resiliencia en las soluciones.

- Promover y consolidar **arreglos organizacionales** apropiados de actores **públicos, privados y sociales** para integrar la gestión hídrica, aprovechando estructuras de coordinación y cooperación territorial validadas.

- Avanzar en **educación, diálogo y consulta** a agricultores y agricultoras familiares, comunidades rurales y poblaciones indígenas, entre otros **actores locales** del agua, con miras al fortalecimiento de las confianzas y su involucramiento gradual en decisiones públicas relevantes y en el control social de compromisos de acción.

APRENDIZAJES DEL CASO EN PANAMÁ

Fuente: Samaniego (2021).

La **CUENCA DEL RÍO CHIRIQUÍ VIEJO** colinda con la vertiente del Pacífico de Costa Rica. Mientras el tramo inferior es vulnerable a las inundaciones (evacuaciones producto del huracán Eta), el tramo superior presenta problemas de deforestación de bosques primarios, avance de la frontera agrícola, pérdida de suelos en laderas y de la biodiversidad, entre otros. Se observan conflictos entre sectores usuarios del agua, incluyendo al sector público, así como limitaciones de comunicación y aplicación local de políticas.

Los desafíos identificados incluyen el fortalecimiento de la autoridad del agua, del comité de cuencas y de la gestión municipal; la participación ciudadana; la medición de agua en tiempo real y la alerta temprana; la investigación hidrogeológica; la evaluación de las descargas de aguas servidas y la contaminación por plaguicidas; el acceso a la información técnica; la amplia difusión del Plan Nacional de Seguridad Hídrica; el desarrollo de proyectos de aprovechamiento del agua; el control de la erosión y la recuperación de tierras; el ordenamiento ambiental municipal; el acceso al financiamiento agropecuario; y el uso de tecnologías digitales.

Se recomendó en este caso de estudio fortalecer la gobernanza con participación comunitaria en la toma de decisiones; actualizar los marcos regulatorios y las leyes; generar datos e información actualizada sobre el balance hídrico; fomentar la investigación y el desarrollo de tecnologías; fortalecer los gobiernos locales; elaborar planes de capacitación incluyentes; reducir la degradación de la tierra; desarrollar plataformas digitales e impulsar proyectos hídricos.

APRENDIZAJES DEL CASO EN GUATEMALA

Fuente: Morales de la Cruz (2021).

En el Corredor Seco, se estudió la **MICROCUENCA DEL RÍO LOS AMATES**, en la subcuenca San José, cuenca del río Grande de Zacapa. La microcuenca presenta elevada pobreza, dependencia de actividades silvoagropecuarias y predominio de tierras en arriendo.

Los desafíos identificados abarcan el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación nacional y subnacional; la presencia de una entidad nacional que aglutine, integre y fortalezca la inversión pública hídrica a nivel local; la generación de información hidrológica, meteorológica, de usos y usuarios; el acceso al agua en cantidad y calidad para los múltiples usos; el almacenamiento de agua de lluvia a nivel de hogar y producción agropecuaria; la recuperación del bosque, suelo y zonas de recarga hídrica; la adaptación y respuesta climática; el suministro de agua para la población y la producción en época seca; las capacidades de los consejos de desarrollo en gestión de sequías; la protección de las fuentes de la contaminación por aguas residuales y desechos sólidos sin tratamiento; el acceso a fuentes de agua de calidad y el resguardo de la higiene y la inocuidad agroalimentaria; y el incremento de la producción de alimentos.

Se recomendó, a nivel de la microcuenca, la captación y el almacenamiento de agua de lluvia; el abastecimiento del consumo humano y uso doméstico previo a la producción de alimentos; la ampliación del tratamiento primario de aguas grises y su reutilización para riego o recarga hídrica; el fortalecimiento del plan de manejo de la microcuenca en soluciones de seguridad hídrica y alimentaria; y el fortalecimiento del Consejo de Microcuenca.

A nivel de gobierno central y municipal, se recomendó reforzar la implementación de incentivos forestales; fortalecer el monitoreo y la evaluación de la implementación de políticas sectoriales; replicar esfuerzos gubernamentales previos; y promover la Ley General del Agua.

APRENDIZAJES DEL CASO EN EL SALVADOR

Fuente: Calles y Córdova (2021).

En el Corredor Seco, se estudió la **MICROCUENCA DEL RÍO EL JUTE** que pertenece a la subcuenca del río Guajoyo, en la cuenca trinacional del río Lempa. La microcuenca suele presentar pérdidas en la producción de granos básicos, sobrecarga productiva de su capacidad agrológica, prácticas agrícolas inadecuadas, desconocimiento técnico y escasa información.

Los desafíos identificados incluyen una mejor coordinación, comunicación y resolución de conflictos entre el gobierno central y local; las alianzas estratégicas, las capacidades técnicas, la planificación y regulación de la expansión urbana y agrícola; el otorgamiento y monitoreo de permisos de uso de agua para la producción; la compilación de información y su intercambio; la disponibilidad de agua de calidad para uso domiciliario y productivo; el control del uso de fertilizantes y pesticidas; la depuración de aguas grises y negras; la mantención y expansión rural del Programa Ciudad Limpia; los cambios culturales en prácticas agrícolas nocivas; la capacitación en adaptación al cambio climático; la diversificación de la pequeña agricultura; el establecimiento de huertos caseros con micro riego; y la capacitación en alimentos nutritivos e inocuidad de alimentos.

Se recomendó fortalecer el diálogo y la participación en la toma de decisiones; retomar la tramitación de la Ley General de Aguas; avanzar en cooperación transfronteriza para la gestión compartida del agua; proyectar la coordinación y articulación más allá del ciclo de programas y proyectos; generar información hídrica continua, de calidad y disponible; resguardar la organización comunal y el capital social; priorizar medidas para la adaptación climática; y aplicar instrumentos económicos adaptados.

BIBLIOGRAFÍA

Calles, J.R. y Córdova, A.M. 2021. *Gobernanza del agua en territorios agrícolas - Estudio de caso en El Salvador*. Microcuenca El Jute. San Salvador, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb3733es>

FAO. 2018. *Protracted crises: Governance and political economy of agriculture-based livelihoods*. Governance and Policy Series – Discussion Brief 1. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/en/c/1133108/>).

FAO. 2020a. *Versión resumida de El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Superar los desafíos relacionados con el agua en la agricultura*. Roma. <https://doi.org/10.4060/cb1441es>

FAO. 2020b. *Informe: 36.º período de sesiones de la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe*. LARC/20 REP. Santiago. (disponible en: <http://www.fao.org/3/ne267es/ne267es.pdf>).

FAO. 2020c. *Agriculture and climate change – Law and governance in support of climate smart agriculture and international climate change goals*. FAO Legislative Studies No. 115. Roma. <https://doi.org/10.4060/cb1593en>

FAO. 2021. *La gobernanza para el desarrollo sostenible de la alimentación y la agricultura*. Roma. (disponible en: <http://www.fao.org/policy-support/governance/es/>). Acceso: 8 de marzo de 2021.

Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD). 2021. *State of Global Environmental Governance 2020*. Winnipeg, Canadá. (disponible en: <https://www.iisd.org/publications/state-global-environmental-governance-2020>).

International Water Resources Association (IWRA). 2020. *OECD principles on water governance: From policy to practice*. Water International Policy Brief No. 16. Madison, EEUU. (disponible en: <https://www.iwra.org/ocedwaterprinciplesonwatergovernance-policybrief/>).

Morales de la Cruz, M.M. 2021. *Gobernanza del agua en territorios agrícolas - Estudio de caso en Guatemala*. Microcuenca del río Los Amates. Ciudad de Guatemala. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb3731es>

Noticias ONU. 2021a. *El clima y el COVID-19 cuadruplican el número de centroamericanos que pasan hambre*. Edición en línea de Noticias ONU, 23 de febrero de 2021. (disponible en: <https://news.un.org/feed/view/es/story/2021/02/1488572>).

Noticias ONU. 2021b. *Bachelet alerta de una posible nueva ola de movilizaciones sociales en América Latina*. Edición en línea de Noticias ONU, 26 de febrero de 2021. (disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488752>).

ONU-Agua. 2020. *The Sustainable Development Goal 6 Global Acceleration Framework*. Ginebra, Suiza. (disponible en: <https://www.unwater.org/publications/the-sdg-6-global-acceleration-framework/>).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2018. *Marco de indicadores de gobernanza del agua de la OCDE*. París. (disponible en: <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Marco-de-indicadores-de-gobernanza-del-agua-de-la-OCDE.pdf>).

Samaniego, G. 2021. *Gobernanza del agua en territorios agrícolas - Estudio de caso en Panamá Subcuenca del río Candela y de la región hidrográfica Volcán-Cerro Punta*. Ciudad de Panamá. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb3728es>

ANEXO

SÍNTESIS DE INTERVENCIONES EN EL DIÁLOGO ENTRE PAÍSES MESOAMERICANOS (09/12/20)

Se resumen a continuación las intervenciones realizadas en el diálogo sobre los casos de estudio, por parte de las instituciones gubernamentales, cooperantes y centros especializados participantes:

- El **Ministerio de Ambiente de Panamá** contempla reforzar la participación, los gobiernos locales, los comités de cuenca y las capacidades de resiliencia climática del Arco Seco de Panamá. Otros retos son la implementación del Plan Nacional de Seguridad Hídrica, el monitoreo hídrico en tiempo real, la actualización del catastro de usuarios de aguas, la evaluación de las aguas subterráneas, el manejo de las cuencas transfronterizas y la actualización de la normativa hídrica.
- La **Autoridad del Canal de Panamá** cuenta con un comité interinstitucional, seis consejos consultivos y comités locales, mediante los cuales planifica desde el territorio a escala municipal. Señala que es importante actualizar las leyes de agua y prepararse mejor para el aprovisionamiento hídrico (escasez).
- La **Representación de la FAO en Panamá** plantea el reto de dar cumplimiento a los compromisos internacionales en cambio climático (contribuciones determinadas a nivel nacional [NDC por sus siglas en inglés]) e objetivos de desarrollo sostenible en agua y hambre (ODS 6 y ODS 2) y que la transformación productiva agrícola y pecuaria es crucial.
- El **Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala** contempla, entre sus ejes de trabajo al 2024, la implementación de un Viceministerio del Agua, que contribuya a la coordinación interinstitucional; la gestión a nivel de cuenca; el monitoreo de la aplicación normativa; la investigación y la tecnología; el diálogo y las alianzas mientras se avanza en una Ley de Aguas; los mecanismos de incentivo a la conservación; el desarrollo de sistemas de información (aguas residuales); y la generación de un laboratorio de calidad del agua.

- La **Representación de la FAO en Guatemala** señala que la gestión colectiva del agua con foco en la agricultura familiar y la inclusión contribuirá a la transformación productiva, la reducción del hambre y la recuperación económica y social.
- En Guatemala y El Salvador, la agencia humanitaria **Catholic Relief Services** (CRS) acompaña los niveles normativo-político, operativo y técnico-metodológico. Es necesario generar evidencia sobre la gobernanza para incidir. Queda pendiente la estrategia a seguir para implementar las recomendaciones.
- La Secretaria Ejecutiva para Centroamérica del **Partenariado Global del Agua** (GWP por sus siglas en inglés) viene apoyado la actualización de leyes de agua, así como el fortalecimiento de capacidades y de planificación a nivel local y nacional.
- La **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** (OCDE) considera la gobernanza del agua como un medio para un fin. Es importante ver la coherencia entre las políticas sectoriales. El marco de indicadores de las dimensiones y principios propuesto apunta a generar evidencia para la autoevaluación de usuarios y gobiernos.
- Las **Autoridades de Agua de Holanda** (DWA por sus siglas en inglés) comparten conocimiento y experiencias en Centroamérica y ofrecen cooperación a los organismos de cuenca e instituciones del agua en inventarios de la demanda y análisis de la disponibilidad hídrica.
- En la **República Dominicana, la FAO** quiere contribuir al fortalecimiento y agregación de las estructuras de gobernanza del agua, a la actualización de la Ley de Aguas, al gabinete del agua instaurado por la nueva Administración, y a la eficiencia hídrica en el sector agrícola.
- Para la **Representación de la FAO en Honduras**, la gobernanza del agua es muy importante para los países que sufren de las tormentas tropicales. Se requiere seguir modernizando las leyes de agua y tomar en cuenta las gobernanzas tradicionales locales.
- La **Oficina Subregional de la FAO para Mesoamérica** plantea que se cuestiona el modelo clásico de gobernanza y se evidencian limitaciones institucionales, de inversión pública e involucramiento del sector privado y financiero. La acción colectiva contribuirá a mejorar dicha gobernanza y a transformar los paisajes agropecuarios.

AUTOR: Marcelo Gamboa Agüero, consultor regional de la FAO en gobernanza del agua.

Se agradece al equipo de apoyo de la FAO, en particular, la supervisión técnica de Ines Beernaerts, la revisión técnica externa de Julián Carrazón, la revisión editorial de Julie Claire Macé y la diagramación y diseño de Natalia Geisse.



Algunos derechos reservados. Esta obra está
bajo una licencia de [CC BY-NC-SA 3.0 IGO](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/)