

Fortaleciendo políticas locales para las cuencas: experiencias del Catie en Honduras y Nicaragua

INGO GENTES

Resultados de conferencias internacionales enfatizan que las cuencas hidrográficas son el marco de referencia indicado para la gestión de los recursos hídricos, reiterando que “las cuencas hidrográficas, fluviales, los lagos y los acuíferos deben ser el marco de referencia primario para la gestión de los recursos hídricos”. Por lo tanto, es “preciso crear mecanismos institucionales y participativos a este nivel”.

¿Por qué se toman las cuencas como unidades territoriales para la gestión del agua? De acuerdo con Dourojeanni *et al.* (2002) se puede delinear tres razones principales: (1) Las cuencas son las principales formas terrestres dentro del ciclo hidrológico, ya que captan y concentran el agua que proviene de las precipitaciones; estas características físicas, en general, generan una interrelación e interdependencia (externalidades o efectos externos) entre los usos y usuarios en una cuenca. (2) En el espacio de las cuencas interactúan e interdependen los recursos naturales no renovables y bióticos (flora y fauna) en un proceso permanente y dinámico. (3) En el territorio de las cuencas se interrelacionan también los sistemas socioeconómicos, formados por los usuarios de la cuenca, sean habitantes o interventores externos de ella, cada grupo con sus propios intereses.

El “éxito” en la gestión del agua depende, entonces, de la capacidad y la eficiencia de dirigir y coordinar los intereses en relación con los recursos hidrológicos en las cuencas. Estas actividades requieren información y un sistema de comunicación que permita: (1) conocer los límites de aguas subterráneas frente a los límites superficiales; (2) definir distintos niveles de gobernanza para facilitar el buen funcionamiento de los procesos de gestión de recursos hídricos y de prestación de servicios, por ejemplo para agua potable; y (3) definir formas institucionales de coordinación e implementación de políticas hídricas, ya que a menudo los límites naturales¹ de las cuencas no coinciden con los ámbitos de acción de los organismos públicos.

Desde los años ochenta, las agencias técnicas de desarrollo promueven la gestión adaptativa de cuencas (*adaptive watershed management*), asumiendo que éstas puedan incrementar significativamente la participación social y, por ende, mejorar el bienestar social y la salud ambiental de los asentamientos humanos. Este mecanismo introdujo un nuevo estilo y prácticas de gestión saliendo del viejo paradigma de comando-y-control. La gestión adaptativa busca insertar y promover diferentes procesos de “aprendizaje social” (*social learning*) y gestión por contenido (*content management*) que ponen en práctica las comunidades a partir de procesos de construcción, habilitación y capacitación social en el agua².

Tanto el quehacer en las cuencas hidrográficas como su institucionalidad en los actuales marcos regulatorios son procesos complejos y dinámicos, especialmente para los países en desarrollo; se requiere de interacciones interinstitucionales, puesto que muchas veces una sola institución no puede hacerse cargo. La conformación de pactos ambientales en los países de la región centroamericana se enfrenta aun más con el problema de que la gobernanza local todavía es un proceso incipiente. En concreto, todavía no existen, por un lado, interrelaciones coherentes entre actores públicos, sociales y privados orientadas a la conservación del agua o a garantizar la cantidad y calidad del suministro del recurso (Gentes y Ruíz 2008); y, por otro lado, el empoderamiento de actores y

El autor, politólogo y especialista en gestión de recursos hídricos y tierra, es docente e investigador en el Catie (igentes@catie.ac.cr).

¹ Es ampliamente reconocido que en muchos países centroamericanos se ha avanzado muy poco en la gestión del agua con enfoque de cuencas. Si bien existen cuencas hidrográficas conocidas, su información y el conocimiento entre la población son muy escasos; los acuíferos son menos conocidos aun y sus balances de extracción y recarga se basan generalmente en estudios puntuales.

² Los elementos del aprendizaje social a nivel de las cuencas pueden ser subsumidas de la siguiente manera (véase Pahl-Wostl *et al.* 2005: 10ss, European Union 2000): i) construir una percepción de uno o varios problemas compartidos en un grupo de actores y la capacidad de comunicarse sobre diferentes puntos de vista; ii) construir un nivel de confianza para la auto-reflexión y el reconocimiento de los marcos mentales individuales e imágenes distintos que subyacen a la toma de decisiones; iii) reconocer mutuamente las dependencias e interacciones de cada actor; iv) reflexionar sobre las presunciones y afirmaciones de las dinámicas y relaciones causa-efecto en una cuenca; v) reflexionar sobre esquemas subjetivos de valoración y valorización; vi) lograr involucrase y comprometerse con un proceso de aprendizaje colectivo y toma de decisiones.

grupos “no-formales” no se aplica por ley, sino por un gran “pacto” o “acuerdo” social que, utilizando técnicas de gestión de redes y plataformas, promueve una amplia participación de actores locales como instrumento clave para superar las visiones de corto alcance que el ciclo electoral induce en los gobernantes (Centelles 2006).

De allí que, en muchos municipios, los problemas del sector hídrico no pasan necesariamente por la disponibilidad de recursos financieros: incluso gobiernos locales con altos presupuestos públicos enfrentan serios problemas de degradación ambiental, sin que sus programaciones financieras en temas ambientales sean coherentes con la alta necesidad de conservación de sus recursos. El principal problema es, muchas veces, la ausencia de una coordinación institucional que articule la gran variedad de intereses sectoriales y el poder de convocatoria de instancias públicas locales con mandatos ambientales. En consecuencia, la gobernabilidad es una construcción social de los actores y no existe por sí sola, sino que es resultado de una participación efectiva de los grupos de interés para generar acciones colectivas; busca hacer responsables a los actores, desde el gobierno local como autoridad, de las organizaciones de base y de otras agencias con sus mandatos específicos (Gentes 2008, Kammerbauer *et al.* 2008).

A partir de un modelo de gestión adaptativa basado en procesos participativos de acción–investigación, el programa Catie Focuencias II ha generado desde el año 2004 experiencias con organismos y comités en cuatro subcuencas modelo en Nicaragua y Honduras (Catie-Asdi 2008 y 2009). El modelo de co-gestión adaptativa asumido por el programa visualiza la cuenca hidrográfica como un sistema integral de flujos hídricos de interés público y colectivo, donde se promueve el desarrollo de procesos de mediano y largo plazos, el ordenamiento institucional a través de la gobernanza local y la organización y participación en la toma de decisiones (Kammerbauer *et al.* 2008). Pero es principalmente un nuevo estilo de hacer, percibir y difundir políticas más directas y, por ende, más descentralizadas y democráticas. Se trata de diseñar, implementar y monitorear políticas locales en cuencas basadas en técnicas como la intervención experimental, la observación y reflexión de los resultados de las acciones, el continuo aprendizaje social, la retroalimentación y el reajuste de acciones y métodos a la luz del conocimiento adquirido por la acción reflexionada.

Las subcuencas estudiadas son representativas de América Central por sus condiciones hidrológicas: el clima varía entre zonas del trópico seco a zonas semi-húmedas en cuencas cabeceras montañosas entre 700 y 2.200 msnm. La actividad predominante en las cuatro subcuencas es la producción agrícola de granos básicos combinada con la producción de café (en Copán y Jucuapa) y la ganadería extensiva y de manejo tradicional en escala mayor (en Copán). El sector turístico está más desarrollado en la parte urbana de Copán y Valle de Ángeles. El denominador común es un acercamiento sectorial fragmentado por los intereses privados, sin una visión compartida sobre prioridades y necesidades respecto a los intereses públicos o colectivos.

Otra negligencia es que el tema ambiental -especialmente el saneamiento- no ha sido considerado como prioritario en las agendas municipales y locales, a pesar de los esfuerzos de apoyo de la cooperación externa. Los incentivos de los decisores políticos se han orientado más a los contextos urbanos y a obras de infraestructura, con excepción del agua potable. Las respuestas han sido proyectadas a corto plazo y orientadas más que todo a la economía local y a la generación de ingresos o la seguridad alimentaria, con prácticas de manejo tradicional de los recursos naturales, como la quema de parcelas agrícolas y forestales.

En las subcuencas de Nicaragua, la degradación de la cobertura vegetal y de los suelos en las zonas de recarga hídrica, causada por las actividades agrícolas y la extracción de leña, han sido diagnosticados como los problemas de mayor envergadura. Adicionalmente, existen amenazas por una colonización en la parte alta de la subcuenca del río Jucuapa. En todos los sitios hay riesgos de sequía y, en consecuencia, falta de agua para el consumo humano y para la producción agrícola en épocas críticas. En Copán y Valle de Ángeles (Honduras), los riesgos hidrológicos se asocian a la degradación de las zonas de recarga de agua para consumo humano de los cascos urbanos y rurales y a riesgos de sedimentación, inundación, deslizamiento y contaminación con efectos en la salud pública por la aparición de enfermedades de origen hídrico.

La respuesta de las instituciones nacionales y municipales se ha concentrado, desde luego, en esfuerzos para atender situaciones de emergencia relacionadas con la falta de agua potable, la sequía y las inundaciones. Muy raramente se destinan esfuerzos y recursos al mantenimiento o mejoramiento de las bases naturales que inciden en la disminución o contaminación del recurso hídrico, o a la instalación (y promoción) de sistemas rurales de saneamiento ecológico³.

³ Saneamiento ecológico es un nuevo enfoque que se basa en una visión integral de los ciclos naturales, en los cuales el agua residual y los excrementos no son considerados mas como residuos sino como recursos valiosos. Saneamiento ecológico no promueve una tecnología específica sino utiliza los principios básicos de la naturaleza al cerrar los ciclos de agua y nutrientes utilizando tecnologías modernas, económicas y seguras.

Modelo y estructura de las plataformas organizativas de los comités de cuenca del programa Catie Focuenas II.

Subcuencas	Área km ² / habitantes	Comité de cuenca	Órgano superior	Nivel ejecutivo	Nivel comunitario	Situación legal
Subcuenca del río Copán, Honduras: abarca los municipios de Mancorsaric (Copán Ruinas, Cabañas, Santa Rita y San Jerónimo)	619/69.000	Mesa sectorial de ambiente y producción, de la Mancorsaric, Copán (Mesap), Honduras	Asamblea y Junta Directiva de Mancorsaric (conformada por alcaldes y regidores de las cuatro corporaciones municipales)	Mesa Sectorial de Ambiente y Producción que aglutina organizaciones de base, sociedad civil, gobiernos locales, agencias nacionales, y proyectos de desarrollo y cooperación externa	Organizaciones de base existentes (juntas de agua, comités de microcuenca, asociaciones de productores, etc.)	Amparado legalmente por la personería jurídica de la Mancorsaric (acta de creación)
Subcuencas del municipio de Valle de Ángeles, Honduras: abarca principalmente el río Soledad	107/14.000	Consejo de cuenca de Valle de Ángeles, Honduras	Asamblea de delegados de las juntas de agua, cajas rurales, patronatos, grupos de agricultores, artesanos, salud y educación, y alcaldía municipal	Junta directiva por proceso de votación	Organizaciones de base existentes (juntas de agua, cajas rurales, etc.)	Personería jurídica del consejo. Falta la formalización de la relación con la alcaldía municipal.
Subcuenca del río Aguas Calientes, Nicaragua: municipios de Somoto y San Lucas	47/7.200	Comité de cuenca bimunicipal de Aguas Calientes, Somoto-San Lucas, Nicaragua	Asamblea de las agencias estatales, radio local, <i>oenegés</i> y alcaldías	Junta directiva por proceso de votación	Comités de cuenca comarcales	Reconocimiento por una ordenanza municipal y son parte de la comisión ambiental municipal
Subcuenca del río Jucuapa, Nicaragua: municipios de Matagalpa y Sébaco	40/3.700	Comité de cuenca de Jucuapa, Matagalpa, Nicaragua	Asamblea de las agencias estatales, comunidades rurales, ONG y alcaldía municipal	Junta directiva por proceso de votación	Asociación de pobladores locales	Reconocimiento por una ordenanza municipal

El logro de la gobernanza local del agua comprende un paquete de medidas que van más allá de la aprobación de leyes o la creación de instancias nacionales. Una buena gobernanza hídrica está también condicionada por el ejercicio equitativo de los derechos y deberes sobre los recursos por parte de todos los actores sociales y la consideración de los diferentes intereses y poderes sectoriales de los usuarios del agua (Gentes 2008).

El programa Focuenas II de Catie-Asdi ha dado algunas lecciones en este sentido (véase Catie-Asdi 2009): La estrategia de iniciar un proceso de cogestión a través de la conformación de un equipo multidisciplinario de facilitación que realiza un análisis de los actores y de la estructura de poder e inicia procesos de diálogo entre los actores principales y los grupos de interés. El programa tuvo apoyo permanente de estudiantes de posgrado del Catie y en cada instante asumió una actitud crítica y flexible, permitiendo así ajustes institucionales sobre la marcha. La experiencia inicial puede partir de este grupo núcleo para crear una primera institucionalidad “informal” con las reglas de juego paso a paso.

Las municipalidades deben generar ordenanzas que faculden la creación de las plataformas de concertación entre los principales actores locales en la cuenca. Este mecanismo debe asegurar una representatividad y legitimidad de los principales actores participantes en los territorios. La articulación de los actores debe asegurarse a nivel local, de subcuenca, municipal, intermunicipal y entre estos niveles. Estos espacios de concertación requieren de una reglamentación clara para definir y delimitar sus roles y funciones.

Es recomendable establecer y legalizar la figura de un fondo ambiental local con sus propios objetivos, principios y criterios de uso, y los mecanismos de administración, y dotarlo de recursos financieros para iniciar su operación. Se debe armonizar la estructura organizativa de los comités o plataformas con la legislación existente para evitar duplicidad de funciones. El enfoque de equidad de género es fundamental para asegurar la sostenibili-

lidad de los esfuerzos de un modelo de gestión, ya que muchas veces las mujeres son “portadoras prioritarias de conocimiento” sobre calidad y cantidad de agua para la alimentación y la salud.

Finalmente, el enfoque de cuenca puede identificar diferentes territorios -y oportunidades- con sus propias características en función del agua. Un punto de partida importante para la población local de la región centroamericana es el manejo de las zonas críticas de recarga para el consumo humano; ya se evidencian problemas de abastecimiento de agua en calidad y cantidad. Son territorios amenazados por diversos usos inadecuados, como la agricultura intensiva, la deforestación y la urbanización, que influyen en forma negativa el ciclo hidrológico. [Más información en <http://www.portalcuenecas.net>]

Referencias bibliográficas

Catie-Asdi. 2008. *Anales del Seminario Internacional “Cogestión de cuencas hidrográficas: experiencias y desafíos”*. Turrialba, Costa Rica, 14-16 de octubre. En: <http://www.portalcuenecas.net/seminarioInt.html>.

Catie-Asdi. [en preparación] *Cuenecas para la vida. Una guía para decisores locales*. Costa Rica.

Centelles, Joseph. 2006. *El buen gobierno de la ciudad*. Plural editores. La Paz.

Dourojeanni, A., A. Jouravlev y G. Chavez. 2002. *Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica*. Cepal. Santiago. En: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/11195/P11195.xml&xsl=/dmi/tpl/p9f.xsl&base=/dmi/tpl/top-bottom.xslt>.

European Union. “Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework of Community action in the field of water policies”, en *Official Journal of the European Communities*, L 327/1, 2000. Bruselas.

Gentes, Ingo y Sergio Ruiz. “Retos y perspectivas de la gobernanza del agua y gestión integral de recursos hídricos en Bolivia”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 85, octubre 2008.

Kammerbauer, Hans et al. 2008. *Plataformas de concertación. Una apuesta por la gobernabilidad local en cuencas hidrográficas. - Experiencias y lecciones aprendidas por el programa Focuenecas II en Honduras y Nicaragua*. Catie-Asdi. Tegucigalpa.

Pahl-Wostl, C. et al. 2005. *New methods for adaptive water management under uncertainty – The NeWater project, 6th International Conference of EWRA “Sharing a common vision for our Water Resources”*. European Water Resources Association (EWRA) 7-10 September 2005, Menton – France. En: http://www.ewra.net/pages/6t_ewra_proc.pdf.

Schejtman, Alexander y Julio Berdegue. 2004. *Desarrollo territorial rural*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago. En: <http://www.rimisp.org>.



Catarata de La Paz, Costa Rica

Gregory Basco