



Informe WIN

Brindar un panorama general de los temas específicos relacionados con la integridad del agua

Gestión del Agua

Reforzar la integridad para reducir la corrupción en la gestión de los ríos

Binayak Das

ANTECEDENTES

Este documento informativo ha sido elaborado por la Red de Integridad del Agua (Water Integrity Network, WIN) y la Asociación Mundial para el Agua (Global Water Partnership, GWP) en relación con la sesión sobre integridad del sector agua del Simposio sobre Ríos de Melbourne, Australia, que tuvo lugar en octubre de 2012. Analiza cómo mejorar la integridad del agua en la gestión de cuencas fluviales, y menciona algunas experiencias concretas.

UN EJEMPLO DE INDONESIA

En Indonesia, una ley de 2004 sobre recursos hídricos y una reglamentación de 2008 sobre gestión de estos recursos proporcionaron un marco para el financiamiento de Organismos de Cuencas Fluviales (OCF), y otorgaron a estos el derecho a utilizar fondos provenientes de los cargos pagados por los usuarios de cuencas fluviales. Este marco permite que los OCF sean independientes y autónomos en términos financieros, lo cual aumenta el riesgo de problemas de integridad con respecto a la rendición de cuentas, la transparencia y el uso indebido de los fondos.

Los ríos Brantas y Bengawan Solo, así como sus cuencas, ubicados en la isla indonesia de Java, son gestionados por un OCF: Jasa Tirta I Public Corporation (PJT-I). PJT-I se inscribe en el marco de la ley de 2004 y la reglamentación de 2008, y brinda asistencia en la transición hacia la sostenibilidad financiera. Teniendo en cuenta los riesgos asociados con la autonomía financiera, y dado que considera que la rendición de cuentas y la transparencia son fundamentales para poner fin al uso indebido de fondos y ganar la confianza de los actores interesados, PJT-I ha adoptado los estándares de contabilidad nacionales. Esto significa que sus actividades financieras son reguladas y supervisadas por diferentes ministerios gubernamentales, lo cual dio como resultado un aumento en la rendición de cuentas y la transparencia, e incrementó los ingresos de PJT-I aproximadamente 79 veces a lo largo de 20 años y se aseguró así la estabilidad financiera del OCF (Subijanto, PJT I, 2011).



Sustained awareness campaign and legal recourse helped in curbing illegal sand mining in Sri Lanka. © WIN and Sri Lanka Water Partnership

DESAFÍOS EN MATERIA DE INTEGRIDAD VINCULADOS CON LA GESTIÓN DE CUENCAS FLUVIALES

La crisis global del agua constituye un problema serio, y además su gestión puede resultar compleja. Esto se agrava aún más debido a corrupción y falta de transparencia (TI 2008, Vos 2008a y Stålgren 2006) en las políticas, instituciones y procesos implicados en su gobernabilidad y gestión. Los ríos, las cuencas y los deltas plantean gran cantidad de desafíos, como intereses contrapuestos y riesgos para la integridad. La integridad del agua es un elemento clave de la gobernabilidad de los ríos, y los problemas de integridad en esta área tienen graves repercusiones sobre la gestión de las cuencas fluviales (recuadro 1: Desafíos en materia de integridad vinculados con la gestión de cuencas fluviales).

Las cuencas fluviales, con una amplia gama de usos que comprenden una enorme diversidad de personas, culturas y jurisdicciones, requieren instituciones, instrumentos de políticas y estrategias de gestión adecuados para garantizar el acceso justo y equitativo al agua sin afectar la salud del río. La toma de decisiones en las cuencas fluviales se encuentra repartida entre numerosos sectores e involucra a diferentes tipos de organismos; grandes cantidades de fondos públicos se destinan a la

RECUADRO 1 Desafíos en materia de integridad vinculados con la gestión de cuencas fluviales

- » Infraestructura y compras y contrataciones vinculadas con la construcción;
- » Influencia política-poder de los actores interesados; un debate discursivo que impide que haya avances concretos;
- » Coordinación y cooperación para la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) entre múltiples organismos de diversos sectores;
- » Corrupción y nepotismo entre los estratos más bajos del sistema de administración;
- » Falta de transparencia, y presencia de sobornos y nepotismo en los contratos, asignaciones, acuerdos, licencias, aplicación de los controles de contaminación, estudios de impacto ambiental, etc.;
- » Rendición de cuentas de los organismos de cuencas fluviales, desde el nivel central hasta el nivel local;
- » Inversiones lucrativas de infraestructura, que implican montos sumamente elevados;
- » Recursos finitos y una alta demanda por parte de múltiples actores interesados.

gestión de ríos, y las complejidades técnicas de dicha gestión hacen que disminuya la participación y la transparencia. La experiencia de Indonesia que se describió anteriormente muestra que las medidas de transparencia y rendición de cuentas desempeñan un papel fundamental para la continuidad de las instituciones de gestión fluvial.

Dentro de las cuencas fluviales, muchas veces, la asignación de agua entre usuarios del origen y de la desembocadura de los cursos de agua puede hacer que dichos usuarios se vuelvan víctimas de intereses creados y falta de integridad, y esto puede dar lugar a conflictos. La contaminación doméstica, urbana e industrial está afectando la salud de los ríos, lo cual, a su vez, tiene un impacto sobre los medios de subsistencia de las personas que viven en las cuencas. Las distintas instituciones, que abarcan autoridades de la cuenca fluvial, comités, OCF, organismos de control de la contaminación y grupos de usuarios de agua locales, también pueden quedar atrapadas por grupos con intereses creados. Durante la última década, a fin de tener en cuenta a la variedad de actores e intereses involucrados en la gestión de cuencas fluviales, la gestión integrada de los recursos hídricos (GIRH) se está introduciendo gradualmente como una vía eficaz para la administración de los ríos, sus cuencas, la asignación de recursos entre usuarios y para la resolución de conflictos. La GIRH efectivamente mejora la coordinación a nivel de las cuencas fluviales, pero también aumenta los riesgos de corrupción que surgen de la cooperación entre diferentes sectores, a medida que disminuye el nivel de control social y monitoreo administrativo cuando las interacciones tienen lugar fuera del sistema establecido (Butterworth 2008). Es común que no se consideren aspectos vinculados con la integridad del sector del agua o que estos no se

incluyan de manera sistemática en la formulación e implementación de la GIRH (Manual de Capacitación Sobre Integridad en el Sector del Agua, 2011).

Asimismo, la rápida urbanización intensifica la presión existente sobre los ríos y, dado que las centrales energéticas se encuentran emplazadas dentro de los sistemas urbanos, las posibilidades de afectar la integridad dentro de la cuenca se multiplican. En los proyectos de infraestructura urbana es habitual que haya búsqueda de beneficios propios (UNESCAP 2011), y con los últimos desarrollos de infraestructura urbana, los terrenos llanos adyacentes a ríos se convierten en propiedades codiciadas y pueden verse afectados por prácticas corruptas.

Dada la complejidad de la gestión fluvial, las medidas vinculadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación (TRP) se vuelven elementos de fundamental importancia para garantizar la justicia entre los actores de la cuenca fluvial y sus intereses (ver recuadro 2: TRP). En casos en que los principios de TRP se han considerado un componente importante de la gestión de cuencas, esto ha facilitado una mejor gestión, el fortalecimiento de las instituciones y una mayor satisfacción de los actores interesados. Esta situación puede observarse en numerosos ejemplos de gestión de cuencas fluviales (consultar ejemplos de integridad en relación con las cuencas).

ELEMENTOS DE INTEGRIDAD EN LA GESTIÓN DE CUENCAS FLUVIALES

Existen numerosas intervenciones que pueden mejorar la integridad a nivel de las cuencas fluviales. Algunas de estas son:

- » Desarrollo de capacidades;
- » Toma de decisiones transparente y participativa;
- » Descentralización;
- » Intercambio de datos e información;
- » Medidas de lucha contra la corrupción;
- » Apoyo político;
- » Monitoreo;
- » Campañas de concienciación;
- » Intervenciones legales.

Se ha demostrado que poner en marcha y garantizar la implementación de algunas de estas medidas marca una diferencia positiva en la gestión de las cuencas fluviales y las organizaciones implicadas. Algunas de estas intervenciones se describen a continuación.

Los OCF pueden promover un proceso de toma de decisiones transparente garantizando la participación de diversos actores interesados en procesos de consulta. Japón ofrece varios ejemplos muy interesantes sobre este enfoque, y muchas cuestiones controvertidas relativas a las cuencas fluviales de Japón han sido resueltas a través de la inclusión de diversos actores interesados, como funcionarios de los OCF y ciudadanos (ver ejemplo 1: Participación ciudadana en la planificación).

En España, el **Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG)**, desarrollado para incentivar a los organismos de agua a compartir voluntariamente información en sus sitios web, tuvo una excelente recepción por parte de estos mismos organismos, que incluso sugirieron adoptar indicadores para reforzar el índice de transparencia (ver ejemplo 2: Los sitios web fortalecen la transparencia).

El desarrollo de capacidades es un elemento de suma importancia para la consolidación de las instituciones. En numerosas regiones, se han comenzado a desarrollar capacidades relativas a integridad en cuencas como las del lago Victoria y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo para ayudar a los funcionarios a cargo de esas cuencas a enfrentar los desafíos y llevar a cabo sus tareas cotidianas de un modo transparente y participativo (ver ejemplo 3: Integridad en el sector del agua para profesionales del sector).

En Sri Lanka, una **serie de campañas de concienciación**, diálogos y presentaciones judiciales a nivel nacional, provincial y local sobre la extracción ilegal de arena en las cuencas fluviales condujo a la detención de personas que ejercían ilegalmente esta actividad y a la adopción de leyes estrictas contra la extracción de arena (ver ejemplo 4: Impacto de las campañas de concienciación y las presentaciones judiciales).

La descentralización de una cuenca fluvial puede ayudar a lograr niveles más altos de rendición de cuentas, lo cual incluye dimensiones políticas y económicas. Los expertos argumentan que el foco principal de esta descentralización debería ser una modalidad de rendición de cuentas que respete los principios de subsidiariedad y transparencia (Mody, 2004). En la cuenca fluvial del río Olifants, en Sudáfrica, existe una política que permite transferir a los usuarios sistemas de irrigación a pequeña escala para asegurar mayores índices de transparencia.

Compartir datos es otro elemento importante para garantizar la integridad. Por ejemplo, Pakistán ha compartido datos sobre transferencias de agua en la provincia de Punjab, lo cual redundó en mayor transparencia. Una de las razones que llevaron a compartir los datos estaba vinculada con los conflictos con India por la posibilidad de compartir agua. La información y los datos que se ponen a disposición pueden ayudar a tomar decisiones más acertadas, especialmente en situaciones de controversia (ver ejemplo 5: Pasar de la opacidad a la transparencia).

INCORPORACIÓN TEMPRANA DE ELEMENTOS DE INTEGRIDAD

La gestión de cuencas fluviales, la creación de organismos de cuencas fluviales, los mecanismos de gobernabilidad y regulación, los diálogos y debates con los actores interesados, la asignación de recursos, las licencias y el arbitraje son elementos fundamentales para la gestión de cuencas fluviales, pero solo pueden implementarse a través de un proceso gradual y requieren una planificación a largo plazo. Estos mecanismos también son vulnerables a las prácticas corruptas. En el contexto combinado de la gestión de cuencas fluviales, las medidas de integridad del agua deben incorporarse desde las primeras etapas

del análisis y en la fase de planificación, para que los riesgos de corrupción y prácticas deshonestas, al igual que muchas de las situaciones de conflicto que se suscitan, puedan reducirse y hasta evitarse. Para poder implementar medidas de integridad en diferentes niveles institucionales dentro de una misma cuenca fluvial, serán necesarias reformas institucionales y de políticas de mayor alcance.

RECUADRO 2 Principios de integridad (TRP)

Transparencia (T)

Los procesos públicos de adopción de decisiones deben ser abiertos y la información relativa al proceso se debe comunicar a quienes se verán afectados.

- » Presentación de ofertas transparentes durante la licitación para contratos de construcción de proyectos de infraestructura;
- » Negociación transparente de derechos sobre tierras o recursos hídricos con inversionistas;
- » Transparencia de las evaluaciones de impacto para la planificación territorial e inversiones de infraestructura, incluido el impacto ambiental a largo plazo;
- » Fácil acceso a datos e información para todos los actores interesados.

Rendición de cuentas (R)

Los organismos gubernamentales o las entidades privadas que son responsables del bienestar de la población deben responder por sus actos y abstenerse de abusar del poder que ejercen.

- » Garantizar la distribución equitativa del agua entre numerosos actores interesados;
- » Controlar la calidad del agua y los estándares en materia de salud;
- » Auditorías sociales;
- » Responsabilidad con respecto a contratos, conflictos y pago por recursos comunes (principio según el cual "quien contamina, paga", contratos y acuerdos fluviales entre usuarios tanto en el origen como en la desembocadura de los cursos de agua).

Participación (P)

Quienes resulten afectados por medidas que estén próximas a adoptarse deben contar con la posibilidad de participar e incidir en el proceso de decisión.

- » Involucrar a los usuarios de agua en las decisiones relativas a la distribución de este recurso;
- » Descentralización y atomización del poder en la gestión de los recursos hídricos;
- » Involucrar a quienes tienen derechos sobre tierras y recursos hídricos en la venta o el arrendamiento de los terrenos.

EJEMPLOS DE ELEMENTOS DE INTEGRIDAD

1. Participación ciudadana en la planificación: la cuenca del río Tama en Japón contiene 23 ciudades, incluida Tokio —la metrópolis capital—, dos pueblos y tres aldeas, con un total de 4,25 millones de habitantes. El uso intensivo del agua del río en servicios públicos, agricultura, industria y generación de energía, además de la urbanización, ha llevado a que se produzcan más inundaciones y a un deterioro en la calidad del agua (Kanto Regional Development Bureau 2002a). En 1998, se creó un Foro Ciudadano del Río Tama. Mediante un proceso consultivo que se extendió durante dos años, en 2000 se confeccionó un plan de mejora del río abierto y transparente. En los análisis, debates y seminarios de este proceso participaron residentes, grupos cívicos, empleados municipales, académicos y administradores. Se organizaron caminatas participativas en senderos naturales junto a las márgenes del río, lo cual brindó a los actores interesados la oportunidad de comprender la gestión fluvial y aportar ideas para mejorarla. Para preparar el plan definitivo de gestión fluvial se tomaron en cuenta tanto los conocimientos científicos como los locales (Network of Asian River Basin Organisations, 2009). La ribera ha evolucionado hasta convertirse en lo que actualmente es un espacio cultural, social y turístico, y se han controlado las inundaciones y la contaminación.

2. Los sitios web fortalecen la transparencia: el Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG), desarrollado por TI España, el Observatorio del Agua y otros organismos españoles, consiste en un conjunto de 80 indicadores que evalúan los niveles de transparencia de los organismos del sector del agua analizando el contenido presentado en sus páginas web. El objetivo principal de este proyecto era incentivar a los organismos del sector del agua a promover la transparencia determinando si los sitios web de las Agencias Autonómicas del Agua (AAA) cumplían con un cierto nivel de transparencia de acuerdo con los indicadores. Es importante señalar que este enfoque basado en sitios web fue posible en España porque todas las AAA del país cuentan con páginas web dedicadas a brindar información a los ciudadanos sobre los recursos de agua de las cuencas y su gestión (López, 2012). Numerosos organismos del sector del agua mostraron un fuerte interés en este proyecto e hicieron esfuerzos para compartir información, de manera más sistemática, en sus sitios web, en función de los indicadores y de su propio desempeño de acuerdo con el INTRAG. Para la siguiente ronda de evaluaciones, muchos organismos también propusieron indicadores para que fueran tenidos en cuenta (WIN CIS N.º 2, 2012). Este ejercicio se inició en 2010, se volvió a realizar en 2011 y está previsto repetirlo una vez por año en España. Además, actualmente se están realizando gestiones para implementar este índice en Brasil.

3. Integridad en el sector del agua para profesionales del sector: con el objeto de abordar e incorporar el tema de la integridad entre profesionales del sector del agua, diversas organizaciones que trabajan en este ámbito identificaron la necesidad de ampliar las habilidades y capacidades de estos profesionales. Como respuesta a esta exigencia, el Órgano de Gobernabilidad del Agua (Water Governance Facility, WGF) del PNUD /Instituto Internacional del Agua de Estocolmo (Stockholm International Water Institute, SIIWI), Cap-Net, WaterNet y la Red de Integridad del Agua (WIN) se asociaron para desarrollar materiales de capacitación sobre el desarrollo de capacidades vinculadas con la integridad en el sector del agua. Uno de estos materiales consiste en un manual de capacitación centrado en desarrollar capacidades institucionales para reforzar los valores de TRP a través del conocimiento y permitir que se tomen medidas tendientes

a la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. El manual brinda fundamentos conceptuales y ejemplos de buenas prácticas y de aplicación de medidas contra la corrupción. Los grupos destinatarios de este manual son, fundamentalmente, gerentes del sector del agua, desarrolladores de capacidades, autoridades de regulación y otros responsables de la adopción de decisiones sobre agua. En la actualidad, este manual se está utilizando para mejorar la capacidad de los profesionales del sector del agua en numerosas cuencas fluviales en toda África (Manual de Capacitación Sobre Integridad en el Sector del Agua, 2011).

4. Impacto de las campañas de concienciación y las presentaciones judiciales¹: las autoridades de Sri Lanka tenían dificultades para lidiar con el problema de la extracción ilegal de arena de una cuenca fluvial que abarca varios distritos. Se encomendó a una autoridad central, el Geological Survey and Mines Bureau, que regulara y proporcionara licencias para la extracción de arena. No obstante, la naturaleza monopólica de las autoridades de regulación, sumada a la falta de supervisión y reiteradas concesiones por parte de funcionarios de menor jerarquía, desembocó en una situación en la cual el otorgamiento de licencias de los sitios se vio, a menudo, sujeto a presiones de diferentes grupos, al tiempo que el monitoreo y la regulación no resultaron efectivos. A medida que la extracción incesante de arena comenzó a afectar la capa freática, aumentaron las protestas públicas y se iniciaron litigios de interés público. La sociedad civil, representada por Sri Lanka Water Partnership (SLWP), parte de GWP, WIN y otras organizaciones, iniciaron en 2008 una campaña contra la extracción ilegal de arena que permitió generar conciencia entre las fuerzas policiales autorizadas a frenar la extracción ilegal. Como resultado de campañas y acciones judiciales impulsadas en paralelo, el tribunal prohibió la extracción de arena en dos ríos: el Maha Oya y el Deduru Oya. A raíz de la campaña y la colaboración con la policía local, treinta personas que se dedicaban a la extracción ilegal de arena han sido detenidas, y se ha multiplicado la confiscación de equipos utilizados para la extracción ilegal de este recurso (Ratnayake 2012). Este ejemplo demuestra que una campaña de concienciación sostenida, la colaboración con las autoridades, la presión pública y el uso de herramientas legales como los litigios de interés público ayudaron a contrarrestar el problema de la extracción ilegal de arena.

5. Pasar de la opacidad a la transparencia: Pakistán cuenta con el sistema de gestión de irrigación continua más grande del mundo, que comprende 22 millones de hectáreas. El país dispuso los medios para desarrollar una sólida infraestructura de irrigación y había firmado el Acuerdo sobre las aguas del Indo con la India en 1960 para compartir las zonas ribereñas. Al incrementar el área de irrigación, se produjeron importantes avances, pero las instituciones no eran lo suficientemente sólidas y eran administradas sin ninguna transparencia por la burocracia, y existía además una desconfianza generalizada. En la provincia de Punjab, se lanzó una iniciativa para transformar las instituciones de irrigación, con el objeto de volverlas transparentes. El proyecto cobró impulso tras el conflicto que se suscitó con India al momento de compartir y asignar el agua de los ríos, y el gobierno de Punjab, en Pakistán, decidió poner a disposición datos en tiempo real a través de Internet. Uno de los principales logros de este proceso transparente fue el desarrollo del sitio web del Departamento de Irrigación y Energía de Punjab, a través del cual las autoridades compartieron datos en tiempo real que llevaron a reducir la desconfianza y los índices de corrupción (The Global Water Challenge: Resources, Technology and Institutions 2011, Banco Mundial).

¹ Fuente: Ranjith Ratnayake 2012, Sri Lanka Water Partnership, Colombo

Para obtener una lista detallada de las referencias que este documento se basa en, por favor póngase en contacto con nosotros o visite nuestro sitio web.