

LA GOBERNANZA DEL PERÚ CON BASE EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

RESUMEN

La organización política, económica y social de un país debe considerar la distribución de sus recursos naturales. Partiendo de este principio, se presenta una propuesta sobre la necesidad de mejorar la gobernanza del país tomando como base la gestión integrada de los recursos hídricos y acercando la administración político-administrativa de los gobiernos regionales y locales y el ordenamiento territorial al ámbito de las cuencas hidrográficas.

Cuando se habla de gestión de recursos hídricos es inevitable asociarla a la gobernanza y esta, a su vez, a los aspectos políticos, administrativos e institucionales relacionados con la orientación de las propuestas de desarrollo económico y social de nuestro país que han adoptado el actual y los gobiernos anteriores y las que adoptarán los futuros gobiernos. Esta propuesta puede estar sujeta a grandes discusiones y puntos de vista variados, incluso discrepantes entre sí; por ello, se presenta a título personal y no compromete la posición institucional que pudiera tener la Autoridad Nacional del Agua al respecto.

Para desarrollar la propuesta, es necesario indicar algunas premisas que no admiten mayor discusión:

1. *El agua es indispensable para la vida, la salud y el desarrollo de los pueblos.* Esta afirmación es compartida a nivel mundial y ha sido una conclusión presente en casi todos los foros y eventos sobre los recursos hídricos, donde el tema de la gestión del agua resulta de interés común y, por tanto, la participación institucionalizada y organizada de los usuarios en esta gestión es fundamental para la toma de decisiones.
2. *La cuenca hidrográfica es el territorio natural base de la gestión de los recursos hídricos.* Este concepto no solo lo consagra nuestra actual Ley de Recursos Hídricos, sino que ha sido adoptado por la mayoría de los países del planeta, principalmente, aquellos más desarrollados.
3. *La oferta o disponibilidad total de agua a nivel local, regional, nacional y mundial es hasta cierto punto limitada, mientras que la demanda por el recurso hídrico es cada vez más creciente.* Basta observar con el transcurrir de los años que el balance hídrico se torna paulatinamente más deficitario y que al año 2020 muchos países ingresarán a una situación de estrés hídrico, lo que conlleva la presencia de mayores conflictos entre usuarios de un mismo sector, entre sectores, y en la sociedad civil en general.
4. *La gobernanza del agua es el marco de las estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas que las sociedades eligen y aceptan para gestionar sus asuntos relacionados con el agua; incluye los gobiernos, las fuerzas del mercado que ayudan a asignar recurso, y cualquier otro mecanismo que regula la interacción humana (Global Water Partnership - GWP, 2003).* Aun cuando todavía no existe un significado exacto del concepto "gobernanza del agua", la definición descrita es la que más se acerca y la más aceptada por la mayoría de los especialistas sobre la materia.
5. *En la práctica, ni las cuencas ni el agua requieren ser "gestionadas"; lo esencial es poder "gestionar" a los actores que intervienen en forma directa o indirecta en cada cuenca y sobre cada sistema hídrico (Axel Dourojeanni, Water Week 2015).* La gestión del agua en las cuencas es efectuada por innumerables actores que obedecen a intereses y mandos distintos sujetos a los límites de la naturaleza y aleatoriedad del clima; y, por consiguiente, lo que se requiere es orientar las intervenciones de cada uno de las personas y organismos de manera que se consideren todas las variables necesarias para lograr las metas compartidas previamente acordadas de equilibrio ambiental, económico y social.

En el Perú, se han dado avances muy significativos en el plano político, jurídico, económico, social e institucional en materia de la gestión de los recursos hídricos. En efecto, en este último quinquenio 2010 – 2015, nuestro país ha establecido un conjunto de acuerdos, normas, medidas y otras acciones que buscan mejorar la gestión de los recursos hídricos, a saber:

1. Respaldo de las principales fuerzas políticas, instituciones públicas y privadas, organizaciones gremiales y de la población organizada del país a través de la Política 33, denominada Política de Estado sobre los Recursos Hídricos, suscrita el 14 de Agosto de 2012, donde se comprometieron, entre otros puntos, a: i) cuidar el agua como patrimonio de la Nación y como derecho fundamental de la persona humana al acceso al agua potable, imprescindible para la vida y el desarrollo humano de las actuales y futuras generaciones; ii) usar el agua en armonía con el bien común, como un recurso natural renovable y vulnerable, e integrando valores sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales; iii) ninguna persona o entidad pública ni privada puede atribuirse la propiedad del agua; iv) el Estado establece los derechos y condiciones de su uso y promueve la inversión pública y privada para su gestión eficiente; v) velar por la articulación de las políticas en materia de agua con las políticas territoriales de conservación y de aprovechamiento eficiente de los recursos naturales a escala nacional, regional, local y de cuencas; vi) promover la construcción de una cultura del agua basada en los principios y objetivos aquí contenidos, que eleve la conciencia ciudadana en torno a la problemática del cambio climático y haga más eficaz y eficiente la gestión del Estado y vii) contribuir a establecer sistemas de gobernabilidad del agua que permitan la participación informada, efectiva y articulada de los actores que intervienen sobre los recursos hídricos.
2. Existencia de un marco jurídico moderno de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, con principios de gestión integrada participativa por cuenca hidrográfica y el reconocimiento del agua como un bien social y económico, que comprende la Ley 29338 (Ley de Recursos Hídricos), promulgada el 23 de marzo de 2009, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 001-2010-AG del 23 de marzo de 2010.
3. Aprobación de los principales instrumentos de gestión como la Política y Estrategia Nacional de Recursos Hídricos, aprobado el 12 de mayo de 2015 con el Decreto Supremo 006-2015-MINAGRI y el Plan Nacional de Recursos Hídricos aprobado mediante el Decreto Supremo 013-2015-MINAGRI del 15 de julio de 2015; ambos instrumentos concordantes con la Política Nacional del Ambiente, aprobado el 23 de mayo de 2009 con el Decreto Supremo 012-2009-MINAM.
4. La institucionalidad sobre la materia se está consolidando paulatinamente con base en la creación y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Gestión Recursos Hídricos y una sola entidad responsable del funcionamiento de dicho sistema: la Autoridad Nacional del Agua. Creada mediante Decreto Legislativo 997 de fecha 12 de marzo de 2008 y cuya organización y funciones fuera establecida en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) mediante el Decreto Supremo 006-2010-AG de fecha 7 de julio de 2010, se constituye en el ente rector y es la máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de la Gestión de los Recursos Hídricos.



A pesar de todos los esfuerzos desplegados y existiendo circunstancias favorables para mejorar significativamente la gestión del agua y, por consiguiente, mejorar las condiciones de necesidades básicas y desarrollar en mayor proporción las actividades productivas que utilizan este recurso, existe una gran limitación que afecta no solamente la gobernanza del agua sino también las estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas de nuestra sociedad en las localidades, regiones y a nivel nacional inclusive. Este factor limitante consiste en el hecho que, mientras la gestión del agua se realiza tomando como territorio de intervención el ámbito de la cuenca hidrográfica, la delimitación político-administrativa de los municipios (distritales y provinciales) y las regiones no corresponden a los límites que naturalmente genera cada cuenca hidrográfica. Esta situación adversa propicia no solo el subdesarrollo económico y social de las localidades y regiones, sino también la presencia de conflictos al interior y entre las localidades y regiones principalmente por el uso del agua y sus actividades conexas como la minería, hidro-energía, turismo, agricultura, industria y otras.

La gobernanza del agua es el marco de las estructuras políticas, sociales, económicas y jurídicas que las sociedades eligen y aceptan para gestionar sus asuntos relacionados con el agua, incluye los gobiernos, las fuerzas del mercado que ayudan a asignar recursos, y cualquier otro mecanismo que regula la interacción humana

Como es sabido, el proceso de regionalización para convertir al Estado Peruano de corte centralista a otro de tipo desconcentrado y descentralizado se inició en el primer quinquenio del Siglo XXI sustentado en lo establecido en el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del año 1993, a fin de efectuar su implementación gradual con el establecimiento de un sistema de relaciones interinstitucionales en el marco de un gobierno unitario, representativo y descentralizado. En busca de este sistema, se dictó un conjunto de normas —como la Ley 26922 (Ley Marco de Descentralización del 30 de enero de 1998), la Ley 27783 (Ley de Bases de la Descentralización del 17 de julio de 2002) y la Ley 27867 (Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 8 de Noviembre de 2002)— orientado a crear, desarrollar y consolidar la existencia de gobiernos regionales que paulatinamente adquieran autonomía política, administrativa, económica e institucional. Sin embargo, el proceso de descentralización del Estado iba más allá del mero hecho de institucionalizar los actuales veinticuatro departamentos político-administrativos convirtiéndolos en gobiernos regionales, pues el futuro horizonte trazado para aquellos era el de constituir macro-regiones (alrededor de seis a ocho) con base en la agrupación de gobiernos regionales aprovechando su vecindad y características de potencialidad principalmente de recursos naturales y ecosistémicos.

Durante el primer quinquenio de la década anterior, se hizo grandes esfuerzos para realizar esta agrupación de gobiernos regionales en macro-regiones con base a audiencias públicas, plebiscitos y otros mecanismos de consulta, con resultados infructuosos. Estos fracasos de integración se deben a aspectos de idiosincrasia, tradiciones y costumbres; pero, principalmente, a aspiraciones, objetivos e intereses diferentes de las poblaciones dentro de una misma región y de una región respecto de las otras. Basta ver actualmente la imposibilidad de ejecución de proyectos de desarrollo económico-social como Conga y Tía María, otros proyectos que han elevado sus costos de inversión que podrían haber sido considerablemente más bajos como Alto Piura y Olmos, y proyectos que han pasado por problemas de viabilidad social-ambiental como la Tercera Etapa de Majes.

Por ello, mi posición para orientar una solución sobre este problema consiste en alinear o, si se quiere, conciliar los límites territoriales político-administrativos con los de las cuencas hidrográficas ajustando los límites de cada localidad a cada cuenca hidrográfica y de las regiones a grupos de cuencas hidrográficas. De esta manera, tentativamente, podríamos reducir los aproximadamente mil municipios actualmente existentes a las 159 cuencas hidrográficas con que cuenta el Perú y, probablemente, reducir el número de regiones de veinticuatro a ocho, nueve o diez. Esta propuesta se basa en que el agua es indispensable para la vida, la salud y el desarrollo de los pueblos; y que no se gestiona el recurso sino a los actores que usan el agua, los cuales generalmente tienen un objetivo común al interior de su propio territorio.



¿ CÓMO SE LOGRA ESTO?

El proceso es de mediano a largo plazo tomando como base las lecciones aprendidas en la creación e implementación de los denominados Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca que, en mi opinión, deben constituirse en un principio en parlamentos de agua y, posteriormente, en lo que podríamos denominar parlamentos locales y, finalmente, constituirse en parlamentos regionales cuando se agrupen dos o más localidades contiguas.

A partir del año 2011, la ANA inició la creación e implementación de seis Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (denominados CRHC) en aquellas correspondientes a los ríos Tumbes, Chira y Piura, Chancay-Lambayeque, Chancay-Huaral, Chili y Locumba, Sama y Caplina, en concordancia con la estructura orgánica y conformación establecida para los referidos Consejos según la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento. Los Consejos de Cuenca son órganos de naturaleza permanente integrantes de la ANA creados a iniciativa de los gobiernos regionales con el objeto de participar en la planificación, coordinación y concertación del aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos en sus respectivos ámbitos.

Después de casi tres años de funcionamiento de los CRHC creados y sin ninguna experiencia similar anterior sobre esta materia en nuestro país, considero deseable aprovechar estas estrategias usadas en la gestión del agua para que sean aplicadas en el desarrollo y consolidación de los gobiernos regionales y locales; aunque, también, resulta oportuno proponer algunas mejoras a la constitución de los CRHC actuales, a saber:

1. Eliminar la dependencia que tienen de la ANA y convertirlos en parlamentos de agua. Los CRHC deben tener autonomía política, administrativa, institucional y económica para planificar, coordinar y concertar respecto de la gestión del recurso hídrico en sus ámbitos.
2. Ampliar la base de los integrantes del CRHC para lograr una participación más efectiva de los actores de la cuenca en la toma de decisiones. Actualmente, cada CRHC está conformado por un número de seis a diez miembros según tipo de actores existentes en las cuencas, a saber: i) un representante de cada una de las siguientes instituciones u organizaciones públicas y privadas: gobierno regional, gobiernos locales, usuarios agrarios, usuarios no agrarios, universidades y colegios profesionales; y ii) adicionalmente, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores para casos de cuencas transfronterizas, de las comunidades campesinas y/o comunidades nativas, y de proyectos especiales que operen infraestructura hidráulica pública, cuando existan. Esta conformación no resulta muy efectiva en términos de participación de los actores, siendo la limitante más importante que los proyectos consignados en los planes de gestión de los recursos hídricos de cuenca —instrumento de planificación y gestión del agua de los CRHC—, generalmente, no son los más representativos de todos los actores y de la sociedad civil de la cuenca, sino que obedecen a los intereses de los pocos miembros que en su oportunidad forman parte del CRHC.
3. El proceso de generación e implementación de los CRHC debe realizarse gradualmente a partir de cuencas hidrográficas individuales y evolucionar hacia CRHC más grandes por agrupación de estas teniendo como común denominador el formar parte de un mismo sistema hídrico.
4. En la medida de lo posible, los planes de gestión de recursos hídricos de las cuencas deben ser formulados teniendo en consideración intervenciones por sectores o zonas. En general, podrían considerarse las siguientes: i) zona de conservación ubicada en la parte alta de la cuenca donde las intervenciones deben contemplar básicamente la forestación o reforestación, control de erosión y almacenamiento de agua; ii) zona de control de avenidas y aprovechamiento hídrico localizada en la parte media de la cuenca con intervenciones relacionadas a protección de riberas, estructuras para reducción de la energía de las avenidas e infraestructura hidráulica de almacenamiento del agua superficial o recarga del acuífero; y iii) zona de protección y reúso de aguas correspondiente a la parte baja de la cuenca que incluye intervenciones de defensas ribereñas, mejoramiento de la calidad de agua y reúso de aguas servidas tratadas. Las actividades productivas con uso de agua pueden aplicarse en cualquiera de las tres zonas tomando en consideración, aparte de los aspectos de rentabilidad económica y social, los principios de conservación, preservación y sostenibilidad de la cuenca.



En consecuencia, la propuesta de la gobernanza del país basada en la gobernanza de los recursos hídricos significa que la delimitación actual de los territorios de los gobiernos locales (municipios distritales y provinciales) deberá ajustarse hasta coincidir prácticamente con los límites de los Consejos de Recursos Hídricos de Cuenca (CRHC) de sistemas hídricos comunes y los límites de los gobiernos regionales se deberán ajustar a los límites de grupos de CRHC contiguos. La agrupación de CRHC se puede realizar aplicando criterios basados en existencia de recursos naturales, vías de comunicación, población, potencialidades económicas y otros aspectos característicos como cultura, tradición y costumbres.

Este procedimiento de tratamiento espacial CRHC-gobiernos regionales y locales puede ser utilizado, también, para implementar los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), que son instrumentos técnicos sustentatorios orientadores de la planificación y gestión del territorio que promueven la ocupación del mismo garantizando el derecho de toda persona a un ambiente saludable y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, articulando los planes ambientales, de desarrollo económico, social y cultural, como también otras políticas de desarrollo vigentes en el país.