

**Consejo Económico y Social**

Distr. general
10 de febrero de 1998
Español
Original: inglés

Comisión sobre el Desarrollo Sostenible

Sexto período de sesiones

20 de abril a 1º de mayo de 1998

Criterios estratégicos para la ordenación de los recursos de agua dulce**Informe del Secretario General****Adición****Informe de la reunión del Grupo de Expertos sobre criterios estratégicos para la ordenación de los recursos de agua dulce (Harare, 27 a 30 de enero de 1998)****Índice**

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-6	2
II. Criterios estratégicos para la ordenación de los recursos de agua dulce: exposición general de las medidas que deberían estudiar la Comisión sobre el desarrollo sostenible y los encargados de formular políticas	7-14	2
III. Recomendaciones fundamentales para adoptar unos criterios integrados de ordenación de los recursos de agua dulce	15-40	4
A. Recomendaciones generales	15-17	4
B. Aumento de la capacidad	18	4
C. Gestión de la información	19-20	4
D. Medio ambiente y desarrollo	21-23	5
E. Economía y finanzas	24-28	5
F. Participación e instituciones	29-33	5
G. Cooperación internacional	34-40	6
IV. Conclusión	41-42	7

I. Introducción

1. Organizó la reunión el Grupo de Expertos sobre criterios estratégicos para la ordenación de los recursos de agua dulce el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas y Zimbabwe fue el país anfitrión. El objetivo principal de la reunión fue contar con el parecer de los expertos en el debate sobre “Criterios estratégicos para la ordenación de los recursos de agua dulce” que celebrarían el Grupo de Trabajo especial entre períodos de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (en Nueva York, del 23 al 29 de febrero de 1998) y la propia Comisión en su sexto período de sesiones (que tendría lugar en Nueva York, del 20 de abril al 1º de mayo de 1998).

2. Copresidieron la reunión el Sr. Robert Ainscow, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, y el Sr. Sibekile Mtetwa, de Zimbabwe. En la sesión de apertura, la Excm. Sra. Joyce Mujuru, Ministra de Ordenación de Recursos Rurales e Hídricos de Zimbabwe, emitió una declaración en nombre del país anfitrión. Asistieron a la reunión más de 170 expertos de países desarrollados, en desarrollo y con economía en transición, de organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas y ajenas a éste y de organizaciones no gubernamentales y colectivos sociales influyentes.

3. Aparte de celebrarse sesiones plenarias, se crearon cuatro grupos de trabajo para estudiar a fondo determinados temas del programa, a saber: Grupo de Trabajo I (El agua como recurso esencial en el desarrollo sostenible); Grupo de Trabajo II (Los ecosistemas de agua dulce y la calidad del agua); Grupo de Trabajo III (Asuntos económicos y financieros); y Grupo de Trabajo IV (Participación en la ordenación integrada de los recursos hídricos e instituciones competentes en este ámbito). Dirigieron los debates dos moderadores por grupo, que fueron los siguientes: Grupo de Trabajo I, Sr. James Bruce (Canadá) y Sra. Krishna Singh (India); Grupo de Trabajo II, Sr. Ingvar Andersson (Suecia) y Sr. Armando Bertranou (Argentina); Grupo de Trabajo III, Sr. Torkil Jonch-Clausen (Dinamarca) y Sr. Sékou Touré (Côte d'Ivoire); y Grupo de Trabajo IV, Sr. Mohammed Jellali (Marruecos) y Sr. Jean Claude Vial (Francia).

4. Los participantes observaron que se habían adoptado recientemente medidas regionales e internacionales relacionadas con la ordenación de los recursos de agua dulce, como la aprobación de la Declaración de El Cabo en diciembre de 1997, y que era inminente la adopción de otras, como la celebración de la Reunión ministerial sobre recursos hídricos

y desarrollo sostenible, que tendría lugar en París, en marzo de 1998, y cuyos preparativos ya se habían emprendido.

5. Los participantes dieron las gracias al Gobierno y al pueblo de Zimbabwe por haberse prestado a acoger la reunión y por la hospitalidad que les habían dispensado. También dieron las gracias a los patrocinadores de la reunión, los Gobiernos de Dinamarca, Francia, Irlanda, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, y la Comisión Europea.

6. El informe de la reunión se presenta en forma de resumen redactado por los Copresidentes en colaboración con los Moderadores. En él se evalúa, en términos generales, el resultado de conjunto de la reunión y se extraen algunas conclusiones importantes de los debates celebrados. En el informe completo de la reunión figuran, aparte del resumen de los Copresidentes, los informes de los cuatro grupos de trabajo, en los que se exponen con mucho mayor detalle las recomendaciones y propuestas más importantes que hicieron los expertos participantes con respecto a las medidas que había que adoptar, en los planos local, nacional e internacional, para agilizar la aplicación del capítulo 18 del Programa 21 y de otras disposiciones de éste relacionadas con la ordenación de los recursos hídricos. Puede que algunas de las propuestas y recomendaciones que figuran en el informe no gocen del respaldo de todos los expertos participantes y que, por tanto, haya que estudiarlas con más detenimiento en el futuro, sobre todo cuando se trate de los criterios de ordenación de los recursos de agua dulce en el diálogo sobre políticas que se celebre en el seno de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible.

II. Criterios estratégicos para la ordenación de los recursos de agua dulce: exposición general de las medidas que deberían estudiar la comisión sobre el desarrollo sostenible y los encargados de formular políticas

7. En el Programa 21 se explican claramente los fundamentos del desarrollo sostenible y la relación que hay entre desarrollo y medio ambiente. Las propuestas concretas sobre la ordenación de los recursos de agua dulce que se hacen en el capítulo 18 y en otras disposiciones conexas del citado documento siguen sirviendo de base para tomar medidas prácticas. Desde 1992, algunos países han progresado en la ejecución de las medidas recomendadas en los planos local y nacional adoptando criterios integrados para la ordenación

de los recursos de agua dulce. En el presente informe se tratan varios sectores cuya gestión sigue inspirándose en el Programa 21. Sin embargo, hay otros sectores en que hay que adoptar más medidas estratégicas para adaptarlos a circunstancias sociales y ambientales en constante cambio y abordar las cuestiones fundamentales de la mitigación de la pobreza, la salud pública, la seguridad alimentaria y la generación de energía.

8. La demanda de agua dulce depende de la aceleración del crecimiento demográfico y del aumento de las presiones de los diversos sectores, que la destinan al consumo o a otros usos. Entre esas presiones sectoriales cabe citar las necesidades de la agricultura (riego y avenamiento), las de prestación de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento a los hogares, las de la industria, las de generación de energía, las ambientales, las de esparcimiento y las del turismo. El carácter de estas demandas se torna aún más complejo por la variación de los hábitos de consumo, que depende, a su vez, de la industrialización, las relaciones entre el medio rural y el urbano, la migración y el agua de uso final indeterminado y que contrasta con la clara limitación cuantitativa de los recursos disponibles y con su variabilidad. Cada vez es más patente que la demanda sin precedentes que hay de servicios de abastecimiento de agua provoca la degradación constante de la base de recursos e intensifica la competencia para ofrecer aguas de calidad superior. Una de las características de estas presiones es que no todos sus componentes se distribuyen de manera uniforme en el tiempo y el espacio.

9. Hay indicios de que se ha progresado en algunos aspectos de la ordenación de los recursos de agua dulce desde 1992. Ha mejorado notablemente la calidad de las aguas en algunas cuencas hidrográficas en que la opinión pública ha ejercido fuertes presiones. La disminución de los vertidos de sustancias tóxicas ha reducido el peligro para la salud pública y saneado los hábitat de la fauna acuícola y terrestre de algunas de esas cuencas. La aplicación de nuevas tecnologías y la regulación de la demanda de agua han permitido aprovechar mejor las aguas destinadas a riegos, procesos industriales y servicios municipales de abastecimiento. Al haberse mejorado la conservación de los suelos y las aguas mediante la coordinación práctica de las políticas hidrológica, forestal y de tierras, se ha detenido la degradación del suelo de los ecosistemas vulnerables. En algunos países en desarrollo se han reforzado las instituciones encargadas del ordenamiento integrado de los recursos hídricos y se han adoptado políticas de ordenación, sistemas de información y planes de acción nuevos o se han perfeccionado los ya existentes, lo cual ha permitido mejorar la utilización y la calidad de las aguas, así como la situación de los ecosistemas afectados. Los países industrializados sustituyen las políticas y normativas que van

quedando anticuadas debido a la variación de su coyuntura socioeconómica. Las soluciones puramente administrativas y técnicas están dando paso a planes de ordenación integrada y participativa de las cuencas hidrográficas, incluidas las cuencas internacionales. Se han constituido redes internacionales de apoyo a la ordenación integrada de los recursos hídricos.

10. Sin embargo, aunque se ha adquirido mucha experiencia, el progreso logrado no ha sido, en su conjunto, ni suficientemente fuerte ni suficientemente amplio como para frenar las tendencias generales de agravamiento de la escasez de agua, deterioro de la calidad de ésta y aumento de las presiones que sufren los ecosistemas de agua dulce. Es indispensable que estos criterios de ordenación de los recursos de agua dulce se incorporen a los planos económicos nacionales como elementos fundamentales de la política de desarrollo sostenible y de mitigación de la pobreza. Por este medio, se podrá incrementar la productividad socioeconómica y preservar la integridad del medio ambiente.

11. La ordenación integrada de los recursos hídricos—dentro de un plan económico nacional— es esencial para distribuirlos de manera eficiente y equitativa y, por tanto, para fomentar el desarrollo económico sostenible y mitigar la pobreza. También es fundamental adoptar unos criterios integrados de ordenación ecológicamente racional de los recursos hídricos para proteger los ecosistemas de agua dulce, la calidad de las aguas y la salud de los seres humanos. A su vez, la sostenibilidad financiera del sector hidrológico y la adopción de medidas para repartir las cargas financieras y abastecer de agua a los pobres serían requisitos de una buena ordenación integrada de los recursos hídricos. Para poder ordenar estos recursos de manera efectiva debería también incrementarse la capacidad institucional y jurídica, desarrollarse los recursos humanos y adoptarse un enfoque participativo. Los criterios estratégicos para la ordenación integrada de los recursos de agua dulce se basarán en un conjunto de elementos fundamentales que aglutinen a las partes interesadas y aúnen sus particulares preocupaciones socioeconómicas y ambientales en ese sector.

12. La mayoría de las decisiones y las medidas relacionadas que afectan a los recursos hídricos se adoptan en los planos local, subnacional y nacional, dado que las circunstancias materiales y socioeconómicas de cada plano son muy variadas. Sin embargo, las medidas locales pueden tener repercusiones nacionales e incluso regionales en ámbitos relacionados con la ordenación de los recursos naturales.

13. Queda mucho por hacer, pero la adopción de un enfoque integrado abre perspectivas de progreso, ya que ofrece tanto los medios de conciliar unas demandas conflictivas

vas con unos recursos menguantes, así como un fundamento para tomar decisiones difíciles y adoptar medidas operacionales efectivas. Ese enfoque será de utilidad para todos los países, con independencia de su grado de desarrollo.

14. En opinión de la reunión, la ordenación sostenible de los recursos de agua dulce planteará muchos problemas en el futuro. Sin embargo, los expertos estimaron que, pese a la profunda preocupación que hay por la escasez de recursos de agua dulce en extensas zonas del mundo y a la calidad cada vez menor de esos recursos, el agua no tiene por qué convertirse en un factor limitador del desarrollo sostenible y del bienestar del ser humano. Si se adoptan ahora medidas enérgicas para ordenar de manera integrada los recursos de agua dulce, podrá evitarse toda una serie de crisis que tal vez tengan repercusiones regionales e incluso mundiales. En la sección siguiente se enuncian las recomendaciones correspondientes.

III. Recomendaciones fundamentales para adoptar unos criterios integrados de ordenación de los recursos de agua dulce

A. Recomendaciones generales

Sostenibilidad

15. Es preciso darse cuenta de que el agua es un bien social y económico que cumple una función vital en la satisfacción de necesidades humanas fundamentales, en la seguridad alimentaria, en la mitigación de la pobreza y en la protección de los ecosistemas. El principio de la sostenibilidad debe informar todo enfoque integrado de la ordenación de los recursos de agua dulce con miras a mantener y prolongar los beneficios que ofrecen.

Política hidrológica y ordenación integrada de los recursos hídricos

16. Según se recomienda en el Programa 21, es esencial que todos los países fijen una política hidrológica nacional y, en su caso, subnacional, y que la adapten constantemente a la evolución de las circunstancias. Elemento fundamental de este proceso será el enfoque integrado de la planificación, la distribución, el aprovechamiento y la ordenación de los recursos de agua dulce de las cuencas hidrográficas y los acuíferos, que deberían ser las unidades de ordenación elementales de esa política.

Ordenación de los recursos

17. La regulación de la demanda y la distribución de los recursos hídricos debería basarse en los principios de la equidad y el buen aprovechamiento con miras a promover el desarrollo sostenible en los ámbitos de la salud, la satisfacción de las necesidades humanas, la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente.

B. Aumento de la capacidad

18. En los planos local y nacional será preciso fortalecer de manera sustancial la capacidad institucional y desarrollar la capacidad humana para que pueda aplicarse un criterio integrado. Es especialmente necesario reforzar la capacidad en el plano local, puesto que la capacitación de los empresarios locales es importante para la aplicación de medidas. Asimismo, además de transferir las tecnologías apropiadas, es necesario fomentar el uso de las tecnologías y conocimientos autóctonos.

C. Gestión de la información

Gestión de la información

19. Es necesario financiar, emprender y mantener actividades eficaces de reunión y difusión de datos, y de investigación, así como sistemas eficientes de gestión de la información, como base sólida para la formulación de políticas, la adopción de decisiones en materia de planificación e inversión y la ordenación operativa de los recursos de agua dulce. Debería seguirse dando la mayor prioridad a la obtención de todos los datos e información existentes sobre los recursos de agua dulce y otros datos conexos en los ámbitos socioeconómico y ambiental, necesarios para la adopción de decisiones en materia de política, la planificación, la gestión y las actividades de vigilancia.

Indicadores de progreso

20. Es necesario que los gobiernos adopten, apliquen y vigilen los indicadores nacionales de progreso relativos al agua, a fin de lograr una ordenación integrada de los recursos hídricos, incluidos los objetivos para la calidad del agua. Para ello, deberá tenerse en cuenta la labor de la Comisión de Desarrollo Sostenible en esta esfera.

D. Medio ambiente y desarrollo

Integración de los ecosistemas

21. La conservación del agua dulce y de los ecosistemas con ella relacionados resulta vital para el desarrollo sostenible. Estos ecosistemas son a la vez usuarios, reguladores hídricos y proveedores de recursos basados en el agua dulce (incluida la pesca). Por consiguiente, es necesario fomentar un criterio que tenga en cuenta los ecosistemas en relación con la planificación, el aprovechamiento y la ordenación integrados de los recursos hídricos, dentro del marco de las cuencas hidrográficas y los sistemas acuíferos.

Interacción de los seres humanos con el medio ambiente

22. Es preciso establecer sistemas locales y nacionales eficaces que produzcan una interacción fructífera y sostenible entre las actividades de los seres humanos y el funcionamiento ecológico de los sistemas de agua dulce y que reduzcan al mínimo las consecuencias aguas abajo, incluidos los medios estuarino y marino, así como las pérdidas debidas a sequías e inundaciones.

Calidad del agua y saneamiento del medio ambiente

23. Es necesario velar por la calidad del agua teniendo presentes la salud de los seres humanos, los usos productivos del agua y la protección de los ecosistemas de agua dulce. Es preciso aplicar medidas, incluidos programas de saneamiento, que hasta ahora han sufrido una evidente falta de atención, a fin de velar por la calidad del agua partiendo de la premisa de que, en los países en desarrollo, el saneamiento ambiental deficiente es la principal causa de enfermedades.

E. Economía y finanzas

Economía

24. La planificación y ordenación de los recursos hídricos deben integrarse en la economía nacional, partiendo de la premisa de que el agua desempeña una función vital en la satisfacción de las necesidades humanas básicas, la seguridad alimentaria, la mitigación de la pobreza y el funcionamiento de los ecosistemas, así como teniendo en cuenta las condiciones especiales de los sectores no monetarios de la economía.

Asignación de recursos

25. El agua debe ser reconocida como un recurso perecedero y vulnerable, al tiempo que un bien social y económico, por lo cual deberán determinarse los costos y beneficios de una nueva asignación social, económica y ambiental. Los diversos instrumentos económicos tienen una función importante en

la determinación de las decisiones en materia de asignación de recursos.

Rendición de cuentas

26. La eficiencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la ordenación de los recursos hídricos son indispensables para una gestión financiera sostenible.

Financiación

27. Para que el abastecimiento de agua resulte viable, deben financiarse todos sus costos. En algunos países tal vez se juzgue oportuno conceder subsidios a grupos concretos de la población, normalmente los más desfavorecidos. Siempre que ello sea posible, debería haber transparencia acerca del costo de esos subsidios y sus beneficiarios. Es necesario facilitar información sobre los indicadores de rendimiento, los procedimientos de adquisición, la fijación de precios, el cálculo de los costos los ingresos y los subsidios que garantice la transparencia y la rendición de cuentas, mantenga la confianza y mejore las oportunidades de inversión en el sector de los recursos hídricos.

Recursos financieros

28. Habrá que movilizar más recursos financieros para el aprovechamiento sostenible de los recursos de agua dulce, de manera que se alcancen los objetivos generales de un desarrollo sostenible en el ámbito económico y social, especialmente en relación con la mitigación de la pobreza. Toda prueba de que los recursos disponibles se están utilizando eficazmente contribuirá a movilizar más recursos financieros de fuentes nacionales e internacionales, tanto públicas como privadas.

F. Participación e instituciones

Participación

29. La ordenación de los recursos de agua dulce debería basarse en criterios de participación, partiendo del reconocimiento del valor social y económico del agua dulce y los ecosistemas conexos. Son importantes los programas dirigidos a que, en especial, los jóvenes tomen mayor conciencia de estas cuestiones, así como a que en todos los niveles las personas directamente interesadas puedan participar con transparencia en la formulación de políticas, la planificación y la ordenación, en un proceso en que ejerzan su influencia de “abajo arriba” y de “arriba abajo”.

Marco legislativo y regulador

30. Debería establecerse un marco legislativo y regulador que facilitara la aplicación de estrategias integradas para la ordenación de los recursos hídricos y condujera a la creación de la capacidad necesaria para aplicar la legislación y hacer cumplir las normas pertinentes. Dicho marco debería fomentar la inversión del sector privado y la participación de los proveedores locales de servicios.

Desarrollo institucional

31. Es necesario crear y adaptar las instituciones que apliquen un criterio integrado al análisis de políticas y la ordenación de los recursos hídricos en entornos ambientales y socioeconómicos concretos. Es preciso definir claramente la función del gobierno y establecer una distinción entre, por una parte, la promulgación y aplicación de las normas y disposiciones y, por otra, la gestión y oferta directa de servicios, así como entre la función del gobierno a todos los niveles y la función del sector privado y otras partes interesadas.

Asociación

32. Debería fomentarse la creación de un entorno favorable que facilitara, con mecanismos concretos, la asociación entre las organizaciones públicas, privadas y de base comunitaria, las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales y todos los agentes públicos y privados.

Fomento del papel de la mujer

33. La mujer debería desempeñar un papel, en pie de igualdad, en la ordenación de los recursos hídricos a nivel local, nacional e internacional.

G. Cooperación internacional

Apoyo a las medidas nacionales

34. La cooperación y asociación internacionales en apoyo a las medidas nacionales son fundamentales para lograr el desarrollo sostenible, en particular en el sector de los recursos hídricos, lo cual supone la necesidad de movilizar y proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales a los países en desarrollo, según se expone en el Programa 21, y la necesidad de fortalecer la cooperación internacional en esferas como las del aumento de la capacidad, la transferencia de tecnología, la investigación y el intercambio de información.

Promoción de un criterio común

35. El sistema de las Naciones Unidas debería desempeñar una función activa en la armonización, en los planos internacional y nacional, de las recomendaciones que se hacen a los países respecto de estrategias integradas de ordenación de los recursos hídricos.

Intercambio de información

36. Los gobiernos deberían promover el intercambio y la difusión de información fundamental mediante una mayor utilización de la Internet y otros medios modernos de comunicación.

Diálogo entre donantes y beneficiarios

37. Los gobiernos y la comunidad internacional necesitan fortalecer los mecanismos de consulta encaminados al mejoramiento del diálogo entre donantes y beneficiarios para la movilización con objetivos claros y de manera predecible de los recursos financieros, sobre la base de los planes nacionales de acción, haciendo especial hincapié en la ordenación integrada de los recursos hídricos y teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades más pobres.

Consultas regionales sobre la preparación para casos de sequía o inundación

38. Es preciso crear o fortalecer los mecanismos necesarios para celebrar consultas regionales sobre la preparación para casos de sequía o inundación, los sistemas de alerta temprana, los planes de mitigación en los planos local y nacional, los fondos regionales de emergencia y los programas de seguro colectivo. En el plano internacional es necesario que se mantenga el apoyo a esas actividades tras la conclusión del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (1999).

Cursos de agua internacionales

39. Se exhorta a los Estados ribereños a que cooperen entre sí en los asuntos relacionados con los recursos hídricos transfronterizos, sobre la base de los acuerdos, principios, mecanismos, instrumentos y programas de acción existentes, tendiendo presentes las preocupaciones de todos los Estados ribereños interesados. Tal vez sea necesario apoyar esas actividades, previa solicitud colectiva de los Estados interesados, mediante la cooperación internacional.

Convenios y programas de acción internacionales relacionados con el agua

40. En la formulación y aplicación de políticas y programas integrados de ordenación de los recursos hídricos es preciso

tener presentes las medidas encaminadas a poner en práctica diversos convenios y programas de acción vigentes relacionados con los recursos de agua dulce, en particular los convenios sobre la diversidad biológica, la desertificación, el cambio climático, las marismas y el comercio internacional de especies amenazadas, así como el Programa de Acción Mundial para la protección del medio marino frente a las actividades realizadas en tierra.

IV. Conclusión

41. La reunión del Grupo de Expertos invita a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible a que examine las conclusiones y recomendaciones generales expuestas anteriormente, junto con las propuestas de acción más detalladas que figuran en los informes de los cuatro grupos de trabajo que ha de presentar el Gobierno de Zimbabwe en un informe aparte. Se espera que la Comisión apoye esas recomendaciones y propuestas de acción, a fin de promover un criterio integrado para la ordenación de los recursos de agua dulce en todos los planos y a la vez lograr que las medidas nacionales sean apoyadas con medios adecuados de cooperación internacional.

42. Además, la reunión del Grupo de Expertos recomienda que la Comisión invite a los países a que, antes del año 2002, presenten información sobre sus políticas nacionales y planes conexos en materia de recursos hídricos y los progresos realizados en su aplicación.
