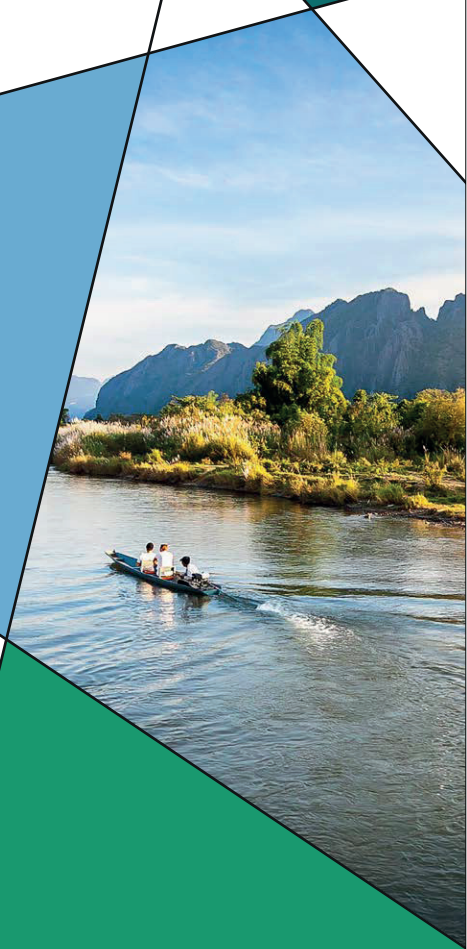
UICN

Beneficios compartidos de la gestión de cuencas hidrográficas







De la teoría a la práctica

BRIDGE

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarollo y la Cooperación COSUDE

Acerca de la UICN

La UICN es una Unión de Miembros compuesta por Estados soberanos, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. La UICN pone a disposición de las entidades públicas, privadas y no gubernamentales, los conocimientos y las herramientas que posibilitan, de manera integral, el progreso humano, el desarrollo económico y la conservación de la naturaleza.

Creada en 1948, la UICN se ha convertido en la red ambiental más grande y diversa del mundo. La UICN cuenta con la experiencia, los recursos y el alcance de sus más de 1400 organizaciones Miembro y los aportes de más de 18.000 expertos. La UICN es uno de los principales proveedores de datos, evaluaciones y análisis sobre conservación. Su extensa y diversa membresía hacen de la UICN una incubadora y un repositorio confiable de las mejores prácticas y herramientas de conservación, así como de las directrices y estándares internacionales.

La UICN proporciona un espacio neutral en el que actores diversos, incluyendo gobiernos, ONGs, científicos, empresas, comunidades locales, grupos indígenas, organizaciones religiosas y otros pueden trabajar juntos para crear e implementar soluciones a los retos ambientales y lograr un desarrollo sostenible.

La UICN trabaja con diversos socios y simpatizantes para llevar a la práctica un amplio y diverso portafolio de proyectos de conservación en todo el mundo. Estos proyectos, que combinan los últimos avances científicos con los conocimientos tradicionales de las comunidades locales, procuran detener y revertir la pérdida de hábitats, restaurar los ecosistemas y mejorar el bienestar humano.

https://www.iucn.org/es/tema/agua

@IUCN_Water

La designación de las entidades geográficas y la presentación del material en el presente libro no implican la expresión de opinión alguna por parte de la UICN respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o zona, de sus autoridades, ni referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Los puntos de vista expresados en la presente publicación no reflejan necesariamente los de la UICN.

Esta publicación fue posible en parte por el financiamiento de la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE).

Publicada por: UICN, Gland, Suiza

Derechos reservados: © 2021 – UICN, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales
© 2021 – UICN, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales - Traducción al español

Citación:

UICN (2021). Beneficios compartidos de la gestión de cuencas hidrográficas: Guía del facilitador. Gland, Suiza: UICN. 66 págs.

Fotos de la portada: © Shutterstock / Lucy Brown; © Shutterstock / Eva Mont; © Shutterstock/akedesign

Traducido por: Peter Newton (versión en español)

Diagramado por: Catalina Ramos Cevallos / CRC Graphic studio (versión en español)

Disponible en: UICN, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
Programa Mundial de Agua
Rue Mauverney 28
1196 Gland, Suiza
Tel +41 22 999 0000



Beneficios compartidos de la gestión de cuencas hidrográficas

De la teoría a la práctica

Contenido

Introducción **1**

¿Para quién es esta guía? 2

La distribución de beneficios en la gobernanza y gestión del agua **5**

Principios fundamentales claves de la distribución de beneficios **8**

De la teoría a la práctica: Seis pasos para la distribución de beneficios **11**

PASO 1: Identificar a las partes interesadas y mapear sus intereses e influencia 12

PASO 2: Identificar la gama de beneficios actuales y potenciales 12

PASO 3: Construir escenarios para optimizar los beneficios 13

PASO 4: Estimar los costos y beneficios de los escenarios futuros 13

PASO 5: Negociar los beneficios 13

PASO 6: Diseñar acuerdos institucionales y mecanismos de ejecución 14

Herramientas prácticas y consejos para su aplicación 14

Paquete de capacitación **17**

Referencias **19**

Agradecimientos

El desarrollo de esta guía es el producto del esfuerzo colaborativo de varios colegas, socios y actores de cuencas. De UICN, muchas gracias a: Mark Smith, Isabelle Fauconnier, Jerome Koundouno, Stefano Barchiesi, Emilio Cobo, Laura Piñeiros, John Owino, Vishwaranjan Sinha, Raphael Glemet, Rebecca Welling, María Carreño Lindelien, Claire Warmenbol, Diego Jara, James Dalton, María Ana Borges, Barbara Nakangu, Alejandro Iza, y Phil Riddell (consultor externo de UICN). Estamos agradecidos con el Programa TROSA de Oxfam y los actores de la Cuenca Meghna, así como también de la cuenca del Río Sio-Malaba-Malakisi por haber participado en el piloto del marco de distribución de beneficios bajo el proyecto BRIDGE de UICN. Muchas gracias a Natalie Degger y Mish Hamid del GEF IW:LEARN y a los participantes de los talleres de Beneficios Compartidos del GEF IW:LEARN en Cartagena, Colombia y Bangkok, Tailandia por su participación y retroalimentación en los ejercicios de distribución de beneficios. Esta guía se elaboró gracias al financiamiento de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) bajo el programa 'BRIDGE: Construyendo Diálogos y Buena Gobernanza del Agua en los Ríos'.

Abreviaturas

BOAT	Herramienta de evaluación para la optimización de beneficios (Benefit Opportunities Assessment Tool)
BRIDGE	Construyendo diálogos y buena gobernanza del agua (Building River Dialogue and Governance)
ELC	Centro de Derecho Ambiental (Environmental Law Centre)
LAGO	Herramienta para la evaluación de la gobernanza del agua (Legal Assessment on Water Governance Opportunities)
TIDE	Herramienta para el desarrollo de acuerdos de agua (Transboundary Instruments Development Tool)
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
WANI	Iniciativa sobre Agua y Naturaleza (Water and Nature Initiative)



Una mujer indígena lava la ropa en el Lago Atitlán, Guatemala | Shutterstock/Lucy Brown

Introducción

Conforme crece la demanda de agua dulce y se alteran los ciclos hidrológicos debido al cambio climático, aumenta la presión sobre los ecosistemas de agua dulce por la competencia entre la necesidad de agua para consumo (potable), producción de alimentos, energía e industria; así como la salvaguarda de los servicios ecosistémicos que satisfacen dichas necesidades. La modificación sostenida en el tiempo de los paisajes naturales ha comprometido los servicios y beneficios que los seres humanos derivan de tales ecosistemas – todo ello producto del crecimiento demográfico y desarrollo económico, además de la mala gestión ambiental. Casi toda la población mundial utiliza el agua dulce que ha sido comprometida por actividades humanas. El 82% de la población se abastece de ríos sometidos a intensas alteraciones e impactos asociadas a actividades aguas arriba.

La modificación de los ecosistemas de agua dulce disminuye la disponibilidad del recurso hídrico para sostener los servicios ecosistémicos y los beneficios que éstos aportan tanto a la naturaleza como a la población humana. Entre los beneficios en juego se incluyen: los servicios prestados por los sistemas agrícolas saludables, la biodiversidad del suelo, la pesca, la energía y el turismo; la protección contra los riesgos asociados con el agua; la salud de las poblaciones ribereñas; la preservación de la biodiversidad acuática; el comercio transfronterizo; y la reducción del riesgo de conflictos. Ahora es cuando es mayor la urgencia de gestionar de manera cooperativa los recursos hídricos compartidos a todo nivel, ya sea local, nacional o transfronterizo. Para impulsar los cambios en la distribución de los beneficios y co-beneficios de las cuencas hidrográficas en todo el mundo, son vitales el conocimiento, los acercamientos innovadores y el capital social.

> ***"Fundamentalmente, la gobernanza y gestión de los recursos hídricos deben estar tan interconectadas como el sistema natural mismo: fluyendo desde su fuente hasta el mar e incorporando una rica diversidad de paisajes, actores y procesos."***
>
> *Alejandro Iza, Director del Centro de Derecho Ambiental de la UICN*

En este contexto, durante las dos últimas décadas, el Programa Mundial del Agua de la UICN ha colaborado de cerca con sus Oficinas y Programas Regionales y con el Centro de Derecho Ambiental. Juntos han liderado el trabajo de cooperación e hidrodiplomacia, explorando los complejos sistemas transfronterizos de gobernanza del agua y las oportunidades de colaboración multisectorial a diversos niveles para la distribución de los beneficios dentro y a través de las fronteras, a fin de manejar los recursos hídricos de manera sostenible. Dado que las cuencas transfronterizas suministran agua a casi tres mil millones de personas en todo el mundo, es imperativa la cooperación entre Estados para su buena gobernanza y gestión compartida. En nuestra experiencia, la gestión efectiva de los recursos hídricos transfronterizos depende de que sus sistemas de gobierno funcionen a varias escalas y abarquen diversos sectores y grupos de actores. Mediante la gobernanza multinivel se asegura la participación inclusiva de los actores involucrados y se delega la toma de decisiones al nivel más pertinente que administra los sistemas sociales y ecológicos.

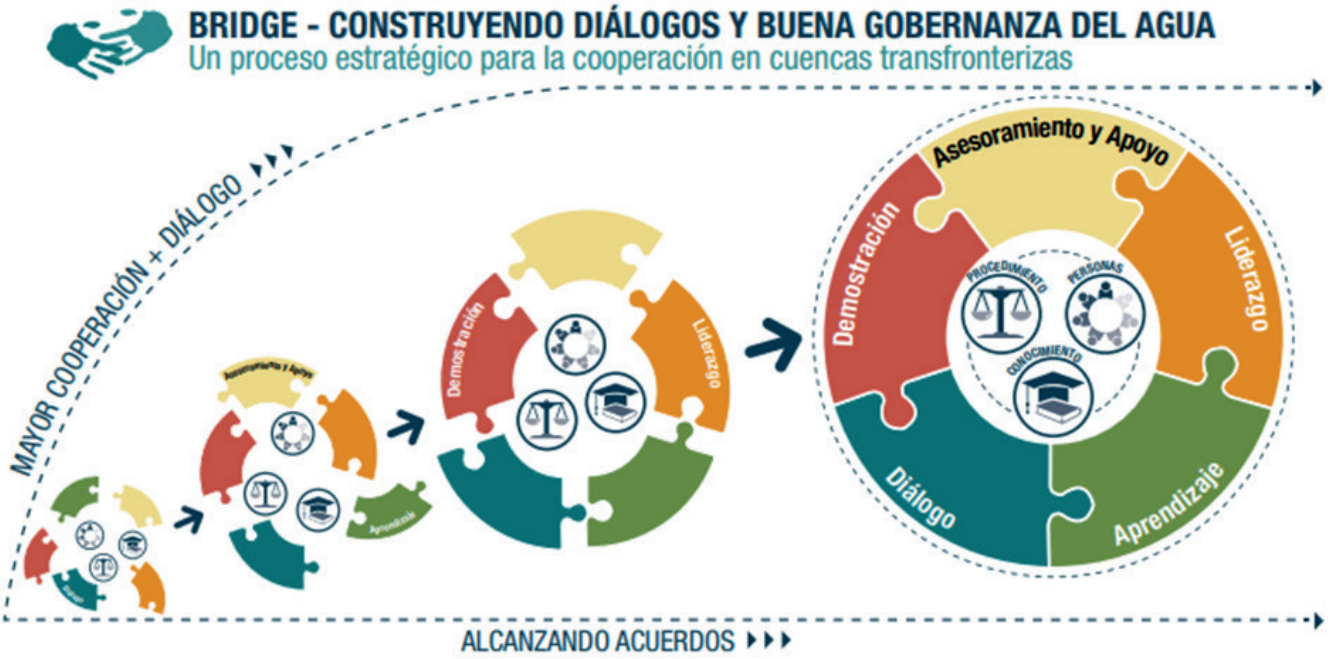


Figura 1: BRIDGE – Un proceso estratégico hacia la cooperación hídrica en las cuencas transfronterizas

Ha sido inherente al trabajo sobre la distribución de beneficios, la búsqueda de compensaciones (trade-offs) que se derivan de la gestión de diversas necesidades y demandas del agua, a menudo son incompatibles. La UICN demuestra que mediante el fomento de una colaboración intersectorial más sólida y de una toma de decisiones más transparente y que incluya a múltiples partes interesadas, se pueden identificar posibles soluciones de tipo ganar-ganar, que combinan una visión común con una serie de beneficios compartidos de mutuo acuerdo y una priorización racional de un desarrollo de cuenca equitativo, económicamente ventajoso y sostenible (véase la Figura 1). Fundamental para ello es la noción de que la sostenibilidad se fortalece por la inclusión y la distribución equitativa de los recursos. De hecho, es particularmente evidente el poder del enfoque de distribución de beneficios cuando se toma una perspectiva a largo plazo. La inversión inicial puede ser mayor, pero las ganancias a largo plazo se garantizan con una planificación y gestión colaborativas.

¿Para quién es esta guía?

La metodología planteada en la presente guía responde a la demanda de herramientas prácticas y colaborativas que conduzcan a una distribución óptima de los beneficios del agua. El marco conceptual sigue un proceso de integración de las partes interesadas, de evaluación y de generación de conocimientos, orientados a potenciar la cooperación nacional y transfronteriza para una gestión sostenible de las cuencas hidrográficas. Este documento introductorio tiene como fin ofrecerles a los facilitadores de la gobernanza del agua una vía alternativa para impulsar la negociación al organizar ejercicios que promueven la distribución de beneficios, invitando a las partes interesadas a explorar las necesidades, alternativas de intervención y oportunidades para compartir los beneficios al interior de las cuencas y entre ellas. El paquete de capacitación complementario (detalles en la pág. 17), les ofrece a los facilitadores una guía para desarrollar y facilitar procesos que mejoran la comprensión

de los desafíos, las compensaciones y los beneficios que encuentran los diferentes actores, todo bajo el contexto de un taller (detalles en la pág. 17). Está guía se dirige en particular a quienes trabajan en cuencas hidrográficas complejas, donde el agua es compartida entre varios actores e intereses y traspasa las fronteras de un municipio, departamento o país.

A escala mundial, cada cuenca tiene un diferente nivel de desarrollo y un contexto institucional o político con distintas necesidades, presiones y demandas sobre los recursos y de sus partes interesadas. Un sistema eficaz de gobernanza del agua debe combinar el trabajo de los gobiernos con la cooperación de las comunidades locales. A escala transfronteriza, la hidrodiplomacia debe darse bajo la autoridad de los gobiernos nacionales, pero los acuerdos del agua requieren de la aprobación de los usuarios mismos. Teniendo en cuenta estos puntos, el enfoque de la UICN para la distribución de beneficios demuestra flexibilidad al tomar en cuenta la gama de contextos políticos, ambientales y socioeconómicos en los que estarán trabajando los facilitadores.

El proceso de distribución de beneficios se basa en un diálogo informado, para el cual se requiere que el facilitador tenga un entendimiento del contexto específico, incluidas las dinámicas de la cuenca, sus desafíos socioambientales, el entorno institucional, las áreas de posibles conflictos, los grupos de interés y otros aspectos. Esta comprensión es necesaria para asegurar la posibilidad de anticipar los problemas que puedan surgir y ayudará a determinar la mejor manera de involucrar a las diversas partes interesadas, presentar información confiable y conducir el proceso de manera óptima.



Taller sobre distribución de beneficios en la región del Lago Chad ©UICN/ Diego Jara



Un paisaje fluvial en Vang Vieng, Laos © Shutterstock/akedesign

Distribución de beneficios en la gobernanza y gestión del agua

A pesar de las presiones que soportan las cuencas hidrográficas en todo el mundo debido a las crecientes demandas por agua de parte de múltiples usuarios (para riego, energía, agua potable, uso industrial, el ambiente, etc.), varias de ellas se rigen por normas y mecanismos contradictorios que provienen de diversas instituciones, cada una con su propio mandato. Si bien algunas cuencas cuentan con sólidas estructuras de gobernanza y marcos jurídicos que aseguran el uso equitativo y sostenible de sus recursos hídricos, otras enfrentan dificultades para resolver la diversidad de necesidades entre sus partes interesadas y la (re)asignación de recursos en un contexto de sobreexplotación y degradación ambiental.

Por lo tanto, puede resultar difícil entender quiénes reciben cuáles beneficios a la hora de asignar caudales de agua. Se trata de un reto de nexos: lograr un equilibrio entre las diversas demandas y compensaciones para que todos se beneficien. Es importante conocer estas compensaciones al estudiar cómo se usa el agua e identificar los efectos positivos y negativos, los costos y beneficios asociados, y de qué manera pueden estos ser distribuidos en función de varios escenarios alternativos de desarrollo.

La distribución de beneficios constituye un enfoque alternativo e incluyente para la negociación de las aguas compartidas. Abarca toda acción diseñada para modificar (optimizar) la asignación de los costos y beneficios asociados con la cooperación (Sadoff & Gray, 2005). Se puede definir como

> ***"un proceso en el que los actores ribereños cooperan a favor de la optimización y distribución equitativa de los bienes, productos y servicios relacionados directa o indirectamente con el curso de agua o que se derivan del aprovechamiento de sus aguas."***
>
> *Hensengerth et al., 2012*
> *Sadoff & Grey, 2002*

Esto posibilita a los países y las cuencas concentrarse en una gama de beneficios flexible y posiblemente mayor, proveniente de las compensaciones, optimizando las alianzas para el uso del agua (Dombrowsky, 2009).

El enfoque de distribución de beneficios, en lugar de volúmenes o caudales de agua, libera a los países de una dinámica de negociación improductiva tipo <<suma cero>> con respecto a un recurso finito. Además, una buena gestión de los ecosistemas puede arrojar varios co-beneficios, tales como una reducción del riesgo de desastres relacionados con el agua y un aumento en la resiliencia frente al cambio climático (véase la Figura 2). Los servicios ecosistémicos vinculados con un curso de agua son componentes críticos de la sostenibilidad de una cuenca hidrográfica, ya que aseguran agua en cantidad y calidad adecuada para los diversos usos. A nivel transfronterizo, la cooperación en el desarrollo de estrategias de adaptación puede conducir a beneficios mutuos en el manejo del agua, por ejemplo: incentivando una mejor comunicación entre estados ribereños y colaboración entre partes interesadas (Sánchez y Roberts, 2014).



Figura 2: Visión general de los beneficios de una mejor gestión del agua y de mayor confianza dentro de las cuencas hidrográficas y más allá (Fuente: Adaptado por la UICN de la CEPE, 2015).

La distribución de beneficios es un instrumento clave para la buena gobernanza del agua, ya que los usuarios estarán más inclinados a compartir el agua de forma cooperativa cuando crean que es su mejor opción. Dado que se toman en cuenta una gama de beneficios, partes interesadas a varios niveles y sectores, tanto locales como nacionales (Sadoff et. al, 2008), se facilita una planificación con una visión que abarca la cuenca entera, lo que no sólo permite una mejor coordinación de la gestión y del desarrollo, sino que también ofrece un mayor margen para optimizar el aprovechamiento del recurso, identificando formas de aumentar los beneficios generales. La herramienta de Beneficios Compartidos puede aplicarse a diversos niveles y situaciones, adaptarse al análisis de un solo proyecto (p.ej., una represa multipropósito), o catalizar acuerdos en una cuenca nacional o transfronteriza mediante un enfoque participativo (Geneva Water Hub, 2016).

Sin embargo, la gestión de las cuencas hidrográficas (compartidas) es compleja. Debe adaptarse y evolucionar hacia múltiples niveles de gobernanza, con frecuencia en contextos cambiantes en materia de políticas, necesidades socioeconómicas, prioridades de desarrollo, crecimiento demográfico y condiciones climáticas. Las cuencas son dinámicas, como lo son los beneficios y costos del uso (o mal uso) de sus recursos hídricos. Los investigadores, donantes, gestores de cuencas hidrográficas y comisiones económicas regionales han elaborado varios marcos conceptuales, enfoques o instrumentos, con diversos acercamientos y metodologías, para abordar la distribución de beneficios en el contexto de la gestión de las aguas compartidas (CEPE, 2015; Leb et. al, 2018; Nile Basin Initiative, 2016; USAID, 2009). En la experiencia de la UICN, aunque los marcos conceptuales y las metodologías vinculados a modelaciones hidrológicas y económicas (Arjoon et. al 2016) son sumamente útiles para orientar el pensamiento de los facilitadores y formuladores de políticas, se necesitan herramientas prácticas de fácil adaptación a la realidad específica de cada cuenca para apoyar a las partes interesadas en su paso del diálogo a la toma de decisiones. Las herramientas prácticas constituyen la clave para llegar a la acción.

En respuesta a esta demanda, la UICN diseñó este proceso orientado a resultados que permite aplicar la distribución de beneficios en la gobernanza del agua dentro de una cuenca hidrográfica y entre ellas. Abarca la práctica de cómo elaborar un acuerdo para la distribución de beneficios, desde el mapeo inicial de las partes interesadas y los beneficios del uso y aprovechamiento del agua, hasta el análisis de las compensaciones en los posibles escenarios de desarrollo, además de dar orientaciones sobre cómo dirigir la negociación sobre la distribución de beneficios en un contexto de múltiples intereses. Esto se logra agregando un enfoque incluyente a la metodología tradicional de negociación en la gobernanza del agua, examinando las necesidades, los intereses y roles de los distintos grupos y en especial de los más vulnerables, como son las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas. Es importante destacar que el proceso de distribución de beneficios puede adaptarse a cualquier escala para tratar no sólo las cuestiones transfronterizas (el foco tradicional de la mayor parte del trabajo sobre la distribución de beneficios) sino además las de nivel subnacional, de cuenca, de subcuenca y de comunidad local.

Principios básicos de la distribución de beneficios

Los siguientes principios clave son esenciales e integrales a la metodología de la distribución de beneficios, y sustentan tanto su teoría como su práctica. Se deben respetar mientras se avanza por los seis pasos del proceso, como se describe en la siguiente sección.



Creación de un entorno propicio para la participación, el compromiso y la toma de decisiones inclusivas de las partes interesadas

En el proceso de distribución de beneficios se promueve la toma de decisiones inclusiva al involucrar y prestar atención a las voces (y saberes) de diversos grupos, de manera social y culturalmente apropiada, teniendo en cuenta las dinámicas de poder dentro de los grupos y entre ellos. Los titulares de derechos y las partes interesadas tienen acceso a información sobre el ambiente y los recursos naturales y cuentan con las capacidades y el apoyo requeridos para participar en la toma de decisiones, incluso mediante una representación adecuada.

En particular, el proceso involucra de manera proactiva los grupos vulnerables, como son las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas. A su vez, toda decisión adoptada tiene en cuenta las opiniones expresadas mediante procesos de consulta transparentes y participativos. Cuando sea necesario, se garantiza y mantiene el consentimiento libre, previo e informado para las decisiones relativas a las tierras y demás recursos de los pueblos indígenas y otros titulares de derechos consuetudinarios.



Practicar la gobernanza multinivel

Mediante el fortalecimiento de capacidades para gobernanza del agua a múltiples niveles, se maximizan los vínculos y las sinergias en un proceso dinámico entre los acuerdos de alto nivel y los locales. De este modo se posibilita que las decisiones se tomen al nivel local (o micro) apropiado para los sistemas sociales y ecológicos que se gobiernan, prestando especial atención al fortalecimiento de las funciones y la autoridad de las comunidades locales en la gobernanza del agua. En el plano transfronterizo, si bien la cooperación opera bajo la autoridad última de los Estados soberanos, es importante que las partes[1] interesadas que participan o incidan en la gobernanza a diferentes niveles cooperen y coordinen para asegurar unas estrategias y prácticas de gestión coherentes, utilizando mecanismos tanto formales como informales. La gobernanza multinivel debe basarse en las instituciones existentes, permitir decisiones tomadas en consulta mutua y facilitar la negociación, entre múltiples partes interesadas, de los acuerdos para la distribución de beneficios.

1 Entre ellos municipios, provincias, sociedad civil y sector privado.

Recursos sostenibles y equitativamente compartidos

Las partes responsables de la gestión del agua deben contar con los recursos necesarios para las actividades de gobernanza y gestión sostenible, no solo los financieros –ingresos y medios de subsistencia– sino también los de formación y de acceso a información y tecnología. La distribución equitativa de los beneficios generados por el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos incentiva la protección y la gestión sostenible de dichos recursos. Cuando se sufren pérdidas a causa de las restricciones impuestas para salvaguardar la base de los recursos, se deberán adoptar medidas apropiadas para minimizar y/o compensar tales pérdidas. Esto hace eco de la *Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación,* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de mayo de 1997, en la que se destacan los conceptos fundamentales del aprovechamiento equitativo y razonable, sin causar daños, y del logro de beneficios de tipo ganar-ganar a partir de sistemas de gestión y gobernanza de las cuencas hidrográficas.



Taller de Capacitación BRIDGE en Quito, Ecuador, Créditos Diego Jara



Lago Titicaca, Perú © Shutterstock/Foto 593

De la teoría a la práctica: seis pasos para la distribución de beneficios

En base a las experiencias y los aprendizajes obtenidos por la Iniciativa del Agua y la Naturaleza (WANI, por sus siglas en inglés), y a través de la publicación del conjunto de herramientas COMPARTIR, NORMAR y NEGOCIAR sobre la distribución transfronteriza de beneficios; y la iniciativa Construyendo diálogos y buena gobernanza del agua (BRIDGE, por sus siglas en inglés), el Programa Mundial del Agua y el Centro de Derecho Ambiental de la UICN han elaborado un marco de seis pasos para la puesta en práctica de la distribución de beneficios. Se ha desarrollado a lo largo de dos décadas de trabajo con más de 20 cuencas a nivel mundial (entre ellas 14 transfronterizas) mediante la facilitación de talleres, consultas con las partes interesadas e investigaciones.

El proyecto BRIDGE está realizando el ensayo piloto de esta metodología, la cual se seguirá mejorando para garantizar que el facilitador tenga acceso a un enfoque comprobado. Funge de hoja de ruta para navegar una serie de consideraciones secuenciales y los respectivos pasos prácticos que pueden seguirse en las distintas etapas de diseño, cooperación y gestión compartida de una cuenca hidrográfica. Estos pasos, esbozados a continuación, pueden aplicarse al contexto local, nacional o transfronterizo, ya que el objetivo es que funcionen a toda escala.

Este enfoque de beneficios compartidos presenta al facilitador de la gobernanza del agua (incluidos los gobiernos locales y nacionales, las autoridades del agua, los municipios, las organizaciones de la sociedad civil, las ONG, el sector privado, las empresas, etc.) una forma alternativa e inclusiva de promover los diálogos y las negociaciones. El proceso facilita un diálogo participativo y transparente, empoderando a las partes interesadas y explorando las necesidades, compensaciones y oportunidades de distribución de beneficios dentro y entre las cuencas, al tiempo que facilita la comprensión de los desafíos y compensaciones que enfrentan los distintos actores. Resulta especialmente útil para quienes trabajan en las cuencas complejas, donde el río atraviesa municipios, departamentos, o fronteras y jurisdicciones nacionales y es compartido o disputado entre partes con diversos intereses.







Publicaciones disponibles en www.iucn.org/theme/water/resources/wani-toolkits/translated-versions

Seis pasos para la distribución de beneficios de cuencas hidrográficas



1	2	3	4	5	6
Identificar a las partes interesadas y mapear sus intereses e influencia	Identificar la gama de beneficios actuales y potenciales	Construir escenarios para optimizar los beneficios	Estimar los costos y dividendos de los escenarios futuros	Negociar los beneficios	Diseñar acuerdos institucionales y mecansimos de ejecución

Figura 3: Seis pasos para la distribución de beneficios en cuencas hidrográficas



PASO 1: Identificar a las partes interesadas y mapear sus intereses e influencia

Mediante el compromiso y la participación efectiva de cada una de las partes interesadas en la toma de decisiones sobre el uso y aprovechamiento del agua en una cuenca hidrográfica, se hace posible un diálogo constructivo, se genera confianza y se crean las condiciones necesarias para la adopción de soluciones sostenibles para la gestión de este recurso, tales como la reducción del consumo o el aumento de la eficiencia de los sistemas agrícolas. La identificación de las partes interesadas y el respectivo mapeo de sus intereses e influencia son aspectos vitales del establecimiento de un proceso de cooperación equitativo. Si se hace bien, se asegura que cada una de las partes interesadas sea incluida desde el principio y pueda participar. El análisis de sus intereses e influencias sirve para comprender mejor las dinámicas de poder en la cuenca, los eventuales desafíos y soluciones para una distribución de beneficios más equitativa. Es necesario tener una visión global de las partes y sus intereses e influencia en la cuenca para poder llegar al paso 3 «Construir escenarios para optimizar los beneficios».



PASO 2: Identificar la gama de beneficios actuales y potenciales

Las cuencas hidrográficas ofrecen diversos tipos de beneficios que se pueden compartir. No basta con asignar volúmenes de agua entre las partes y Estados ribereños. Más bien, se debe determinar plenamente los aspectos específicos de índole económica, social, ambiental, política, cultural y otros beneficios que puedan derivarse de una buena cooperación en la gestión en una cuenca determinada. La identificación de toda la gama de beneficios posibilita un marco más flexible y puede aumentar las posibilidades de colaboración entre sectores, así como la visualización de soluciones alternativas a los desafíos. Para llegar a esto, en el proceso de identificación de los beneficios, deben estar representados los diversos sectores y partes relacionadas, tales como agricultura, ambiente, silvicultura, finanzas, planificación, pesca, turismo, gobiernos locales, minería, energía hidroeléctrica, etc. Una vez mapeados los beneficios existentes y potenciales, éstos pueden formar parte del paso 3 «Construir escenarios para optimizar los beneficios».



PASO 3: Construir escenarios para optimizar los beneficios

La identificación de escenarios capaces de optimizar la distribución de beneficios posibilita seguir trabajando con las partes y los sectores de interés en la generación de un conjunto de vías alternativas para el desarrollo de la cuenca hidrográfica. Entre las habilidades prácticas necesarias para este paso está el análisis cualitativo del conjunto de beneficios e impactos de los usos actuales y/o propuestos del agua en una cuenca determinada. La finalidad del ejercicio es desarrollar una comprensión más exhaustiva y compartida de las compensaciones implicadas en la selección de un proyecto –o combinaciones de proyectos–, sin perder el enfoque de cooperación intersectorial y multinivel. En este paso 3, la Matriz de Optimización de Beneficios permite facilitar un diálogo y el análisis cualitativo de las opciones, a fin de consensuar un conjunto de oportunidades preferidas, validadas y negociadas por los propios interesados.



PASO 4: Estimar los costos y beneficios de los escenarios futuros

Una vez consensuados los posibles escenarios para la optimización de los beneficios en base a los resultados del paso 3, se puede realizar la evaluación cuantitativa de cada beneficio e impacto identificado. Para ello, existen varios métodos, cada uno con una necesidad distinta de datos. Muchos de los beneficios –aunque no todos ellos– pueden someterse a una evaluación cuantitativa en función de la ambición del proceso de cooperación y del presupuesto disponible, así como de los datos y conocimientos especializados existentes en el grupo evaluador. La cuantificación de los costos permite a las respectivas partes interesadas disponer de información y herramientas necesarias para analizar y comprender de mejor manera los vínculos entre las consideraciones económicas y la gobernanza del agua.



PASO 5: Negociar los beneficios

Una gestión justa, eficaz y sostenible de los beneficios compartidos requiere de negociación para asegurar que las necesidades, prioridades, desafíos e intereses de cada parte sean reconocidos, examinados a fondo y satisfechos en la medida de lo posible. En los pasos anteriores, los participantes identificaron las partes interesadas, posibles beneficios y costos por actor y varios escenarios que optimizan la distribución de los beneficios y costos asociados. Estas medidas tienen por objeto garantizar que las partes interesadas cuenten con la información necesaria para poder participar en una negociación informada. El objetivo de este paso es llegar, mediante una negociación participativa, transparente e incluyente, a un acuerdo que pueda ponerse en práctica en el paso 6.

PASO 6: Diseñar acuerdos institucionales y mecanismos de ejecución

La ejecución exitosa de los acuerdos para la distribución de beneficios requiere de instituciones funcionales y mecanismos de aplicación consensuados. Una vez negociado un acuerdo para la distribución de beneficios entre las partes interesadas, se debe comenzar con el diseño de una estructura institucional o de un mecanismo de ejecución que permita su implementación. En los acuerdos definitivos se debería incluir disposiciones en las que se aborden: la participación pública, los planes de compensación, la rendición de cuentas, los mecanismos de vigilancia y monitoreo, y los marcos de financiamiento.

Herramientas prácticas y consejos para su aplicación

El marco de seis pasos para la distribución de beneficios presenta un proceso práctico para que las partes interesadas de una cuenca participen en la gestión compartida de sus recursos hídricos. La UICN, a través de su labor sobre diplomacia del agua y la gestión sostenible en cuencas hidrográficas, ha determinado que una de las mejores maneras de aprender y asegurar la adopción de nuevos conceptos relacionados con la gobernanza de aguas compartidas es involucrar a los interesados en ejercicios prácticos de tipo «juego de roles» que les posibiliten distanciarse de sus funciones y cargos en la vida real. Con este fin, la UICN ha diseñado un ejercicio con cuencas ficticias, que incluyen países ribereños con sus características geográficas, económicas, históricas, políticas e hidrológicas (Iza, A., 2013). Con base en estas cuencas ficticias, es posible poner en práctica el marco de los seis pasos de esta metodología de distribución de beneficios usando el paquete de capacitación que acompaña la guía con ejercicios y escenarios. Este material permite impartir talleres sobre la participación de actores y el desarrollo de capacidades.

Cada paso dentro del paquete de capacitación consta de una guía para el facilitador que explica cómo conducir a los participantes a través de los pasos que emprenderían con las partes interesadas de una cuenca dentro del contexto de un taller; ejercicios prácticos para desarrollar junto con las partes interesadas; y material de apoyo para orientación y apoyo adicional. Cada paso inicia con una lista de verificación que destaca los prerrequisitos de conocimiento y la preparación necesaria para completarlo, según la etapa en la que se encuentra cada cuenca. Esto depende de varios factores:

Contexto de la cuenca: La situación de la cuenca en términos de desarrollo. ¿Hay proyectos de inversión en trámite y/o en ejeución? ¿Afectarán a diferentes partes interesadas? ¿Qué beneficios serán distribuidos?

Panorama político: ¿Existen tensiones políticas entre países o partes interesadas? ¿Las diferentes partes interesadas tienen la confianza de reunirse para dialogar sobre el desarrollo de la cuenca? ¿Existen sensibilidades?

Partes interesadas: ¿Con qué conocimientos y capacidades cuentan las partes interesadas? ¿Cuáles son los resultados deseados de la distribución de beneficios?

Disponibilidad de información: La calidad de la información disponible determinará hasta dónde se puede llegar con la evaluación de las intervenciones relacionadas al agua en la cuenca, la construcción de escenarios alternativos y la cuantificación económica de los costos y beneficios.

Estos factores necesitan ser considerados al momento de trabajar los seis pasos de la distribución de beneficios, junto a su paquete de capacitación, para determinar de la mejor manera el punto de partida de la capacitación y qué trabajo previo es necesario (si hay). En la medida posible, este paquete de capacitación está diseñado para ser flexible en cuanto a su uso y responder a la variedad de contextos de cuencas, necesidades y resultados esperados tanto por los facilitadores como las partes interesadas.



Taller de distribución de beneficios en la Cuenca de 3S, Mekong ©UICN Asia



Cataratas Victoria sobre el río Zambezi, frontera entre Zimbabue y Zambia © Shutterstock/Eva Mont

Paquete de capacitación

Una guía completa para el facilitador y un conjunto de presentaciones PowerPoint que respalda la implementación de los 'Seis pasos para la Distribución de Beneficios' durante talleres y capacitaciones. Favor visitar:
www.iucn.org/theme/water/our-work/current-projects/bridge/benefit-sharing

Para el artículo principal sobre la experiencia mundial y el aprendizaje de la Distribución de Beneficios de BRIDGE, favor visitar: digital.iucn.org/water/sharing-the-benefits/





Transbordador en el Río Okavango entre Namibia y Botsuana © Shutterstock/hecke61

Referencias

Arjoon, D., Tilmant, A., Herrmann, M. (2016) Sharing water and benefits in transboundary river basins, Hydrology and Earth System Science. https://www.hydrol-earth-syst-sci.net/2016/2135/20/hess-2135-20-2016.pdf.

Dombrowsky, Ines (2009). Revisiting the potential for benefit sharing in the management of trans-boundary rivers. Water Policy, Vol. 11, págs. 140-125.

Hensengerth, O. Dombrowsky, I., Scheumann, W (2012): Benefit-Sharing in Dam Projects on Shared Rivers. Documento de debate 2012/6. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). http://www.die-gdi.de/discussion-paper/article/benefit-sharing-in-dam-projects-on-shared-rivers/.

Kramer, A., Pohl, B. (2016) Nota de debate preparada por el Centro del Agua de Ginebra, Secretaría del Grupo Mundial de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz, como aporte a la segunda sesión del grupo, celebrada del 5 al 6 de abril de 2016 en Dakar-Senegal. Adelphi, Centro de Agua de Ginebra, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/hlp_brief_-_benefit-sharing-opportunities.pdf.

Leb, C., Henshaw, T. W., Iqbal, N., Rehberger Bescos, I (2018), Promoting Development in Shared River Basins: tools for enhancing transboundary water management, Grupo del Banco Mundial.

http://documents.worldbank.org/curated/en/244761521135162532/Promoting-development-in-shared-river-basins-tools-for-enhancing-transboundary-basin-management.

Iniciativa de la Cuenca del Nilo (2016) Building on Shared Benefits: Transforming Lives in the Nile Basin https://nilebasin.org/documents-publications/-43building-on-shared-benefits-transforming-lives-in-the-nile-basin/file.

Iniciativa de la Comisión del Río Mekong sobre Energía Hidroeléctrica Sostenible (2012): Base de conocimientos sobre la distribución de beneficios. http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/Manuals-and-Toolkits/knowledge-base-benefit-sharing-vol-1of-5-Jan2012-.pdf.

Sadoff, C. W. & Grey, D. (2002). Beyond the river: the benefits of cooperation on international rivers. Water Policy, 403-389 ,4.

Sadoff, C. W. & Grey, D. (2005). Cooperation on international rivers. A continuum for securing and sharing benefits. Water International, 427-420 ,(4)30.

Sadoff, C., Greiber, T., Smith, M. y Bergkamp, G. (2008). SHARE – Managing water across boundaries. Gland, Suiza. https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/016-2008.pdf. Versión en español:

Sadoff, C., Greiber, T., Smith, M. and Bergkamp, G. (2008). Compartir – Gestionando el agua entre fronteras. Gland, Suiza. Disponible en: https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/-016-2008Es.pdf

Sánchez, Juan Carlos y Roberts, Joshua (editores) 2014. Transboundary Water Governance. Adaptation to Climate Change, UICN, Gland, Suiza. xx + 284 pp. https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/IUCN-EPLP-no.075.pdf.

Versión en español: Sánchez, Juan Carlos y Roberts, Joshua (eds.) (2019). Gobernanza de aguas transfronterizas. Adaptación al cambio climático, UICN, Gland, Suiza. xxii + 304 pp.. Disponbile en: https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-075-Es.pdfSoliev, I. Wegerich, K. y Kazbekov, J. (2015), The Costs of Benefit Sharing: Historical and Institutional Analysis of Shared Water Development in the Ferghana Valley, the Syr Darya Basin, Water, 2752-7,2728; doi: 10.3390/w7062728.

Phillips, David et al. 2008: The TWO Analysis: Introducing a Methodology for the Transboundary Waters Opportunity Analysis. Informe N.º 23. Estocolmo: SIWI.
https://www.siwi.org/wp-content/archivos/01/2018/Report23_TWO_Analysis.pdf

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, CEPE, 2015: Draft policy guidance note on identifying, assessing and communicating the benefits of transboundary water cooperation. ECE/MP.WAT/WG.4/2015/1.
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2015/WAT/06Jun_25-24_IWRM_Geneva/ECE_MP.WAT_WG.4_2015_1_Benefits_policy_guidance_ENG.pdf.

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, CEPE, 2015., Policy Guidance Note on the Benefits of Transboundary Water Cooperation Identification, Assessment and Communication.
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/WAT_Benefits_of_Transboundary_Cooperation/ECE_MP.WAT_47_PolicyGuidanceNote_BenefitsCooperation_1522750_E_pdf_web.pdf.

USAID (2009) Guidelines and procedures for resource allocation and sharing of benefits in transboundary river basins: Okavango Integrated Water Management Project
https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADU394.pdf

Vörösmarty, C.J., Pahl-Wostl, C., Bunn, S.E., Lawford, R., (2013). Global water, the Anthropocene and the transformation of a science. Curr. Opin. Environ. Sustain. 550-539 ,5.

Winston Yu, «Benefit Sharing in International Rivers: Findings from the Senegal River Basin, the Columbia River Basin, and the Lesoto Highlands Water Project», Documento de Trabajo No. 1 del AFTWR del Banco Mundial, 2008.
https://documents1.worldbank.org/curated/en/159191468193140438/pdf/464560NWP0P1121g0AFTWR0YU301PUBLIC1.pdf



UNIÓN INTERNACIONAL
PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA

PROGRAMA MUNDIAL DEL AGUA
Rue Mauverney 28
1196 Gland
Suiza
Tel +41 22 999 0000
Fax +41 22 999 0002
www.iucn.org