

## SECCIÓN ESPECIAL

### EL AGUA Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

#### El manejo de los recursos hídricos en cinco federaciones

**“HAY SUFICIENTE AGUA PARA TODOS. EL PROBLEMA QUE enfrentamos en la actualidad es, sobre todo, un problema de gobernanza: cómo compartir el agua de forma equitativa y ase-**

**gurar la sostenibilidad de los ecosistemas naturales”.**

Estas palabras optimistas proceden del Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo de 2006.

Sin embargo, en otra parte de las estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se indica que 1 100 millones de personas no tienen acceso a agua potable limpia. Algunas otras fuentes estadísticas de la ONU sobre la privación de agua son igualmente alarmantes.

En resumen: aunque el mundo atraviesa por una crisis hídrica, se trata de una crisis que puede ser atenuada si este recurso vital se comparte y administra de mejor manera.

Este número de la revista Federaciones se centra en cómo cinco federaciones administran sus recursos hídricos, es decir, cómo funciona la maquinaria intergubernamental en Australia, España, los Estados Unidos, Etiopía y la India para garantizar que la forma en que los gobiernos centrales y las unidades subnacionales ejercen su autoridad proteja tanto los intereses del país en su conjunto como los de sus unidades constitutivas.

Un hilo conductor de estos artículos es que en ciertas partes



FLOKRE.CC

Las cataratas del Nilo Azul son una cascada del río Nilo en Etiopía. Conocidas como “agua y humo”, se localizan aproximadamente a 30 kilómetros río abajo del Lago Tana, origen del Nilo Azul.

de los cinco países mencionados se sufre ya una escasez de agua periódica o se avizora que pronto tendrán que enfrentar un suministro alarmantemente insuficiente.

En Australia, donde la Constitución otorga facultades a los dos órdenes de gobierno sobre distintos aspectos relativos al agua, podemos observar que el gobierno federal y los estados llegaron recientemente a un acuerdo histórico que permite a la autoridad central administrar los recursos hídricos en un área equivalente a los territorios de Francia y Alemania y, potencialmente, rescatar el corazón agrícola nacional: la cuenca de los ríos Murray y Darling.

Debido a su incapacidad para captar y almacenar agua de lluvia, Etiopía, una federación joven, sufre sequías y hambrunas cíclicas. Sin embargo, se están creando el marco legal y la infraestructura necesaria para que exista una mejor distribución de responsabilidades entre el gobierno central y los estados en cuanto a las vías fluviales del país y puedan obtener mayores beneficios del río Nilo Azul antes de que sus aguas fluyan a Egipto.

En la India, país en el que Gandhi cuidaba el agua cuando se bañaba con las aguas del río Sabarmati hace cerca de 90 años, han surgido disputas internas por el agua o rencillas por proyectos acuíferos en 15 de los 28 estados. Una de las principales causas de estas disputas es la doctrina que establece que “lo que cae sobre nuestro techo es para nuestro uso, independientemente del daño que pueda causar a terceros río abajo”.

España, según nos dicen, enfrenta una escasez de agua cada vez mayor debido al cambio climático y al uso irresponsable de este recurso. En un ejemplo de subsidiariedad clásica al estilo español, la autoridad sobre el agua ha sido transferida del centro a las Comunidades Autónomas e incluso a las autoridades municipales.

Los Estados Unidos siguen el camino opuesto. Cuando hay un conflicto federación-estado sobre la gestión de los recursos hídricos, prevalece la legislación federal. Esto se debe a la llamada Cláusula de Supremacía de la Constitución, que confiere precedencia a la norma federal y pone fin a cualquier noción de prevalencia estatal.

# La disminución de las hambrunas en Etiopía mediante una mejor gestión del agua

POR ROD MACDONELL

**M**IENTRAS LOS ESTRAGOS DE LA HAMBRUNA INVADEN LAS regiones del sur y el este de Etiopía, la vulnerabilidad del país ante niveles muy fluctuantes de lluvia requiere la implementación urgente de soluciones de gestión de aguas a largo plazo en esta nación ubicada en el “Cuerno de África”; la punta oriental del continente.

Las hambrunas de 1973 y 1984 costaron la vida a alrededor de 1.3 millones de habitantes de la segunda nación africana más poblada, con 77 millones de personas. Gracias a los esfuerzos del Gobierno etíope y de los donantes internacionales, se espera que la situación que atraviesa hoy en día no resulte en una pérdida de vidas a gran escala.

Sin embargo, sí representa un enorme revés para los grupos pobres de Etiopía, país en el que 6.4 millones de nuevos beneficiarios de asistencia alimentaria se suman a los 7.3 millones que normalmente dependen de programas de ayuda para paliar la hambruna.

La sequía actual, que también afecta al estado de Tigray, se debe a la falta de “lluvias de la temporada corta” de marzo, abril y mayo de 2008.

Según un estudio de 2006 del Banco Mundial, éste es un fenómeno cíclico en Etiopía: “las sequías e inundaciones son endémicas y hay episodios importantes entre cada tres y cinco años. Las sequías destruyen cuencas, tierras de labranza y pastizales, lo que contribuye a la degradación de la tierra y ocasiona la pérdida de cosechas y la muerte de animales de cría”.

Según el documento del Banco Mundial titulado “Etiopía: Administración de los recursos hídricos para maximizar el crecimiento sustentable”, la agricultura que depende del agua de lluvia emplea a 85% de la población y representa entre 40 y 45% del Producto Interno Bruto (PIB) del país y la mayor parte de sus exportaciones. Además, el 90% de la electricidad que genera Etiopía es hidroelectricidad por lo que también en este rubro hay escasez cuando las presas están bajas en épocas de sequías intensas.

Etiopía es el único país africano que no fue colonizado. Se encuentra entre las naciones más pobres a nivel mundial; según

En parte, este artículo se inspira en una ponencia de Imeru Tamrat, abogado etíope experto en el área legal de la administración del agua en su país. La ponencia se presentó en la Conferencia Internacional sobre Gestión del Agua en Países Federales que se llevó a cabo en Zaragoza, España, del 7 al 9 de julio de 2008. Rod Macdonell es editor en jefe de la revista *Federaciones*. En 1999 y 2000 capacitó a periodistas etíopes en periodismo de investigación.

la estrategia de asistencia al país para Etiopía del Banco Mundial de 2008, alrededor de 40% de su población vive en condiciones de pobreza.

Etiopía es una federación joven. Su Constitución federal fue aceptada por los electores en 1995 y aún sigue descubriendo los recovecos del federalismo. Antes estuvo gobernada por una brutal dictadura militar socialista que había derrocado al emperador Haile Selassie en 1974.

Ahora enfrenta un gran número de retos de desarrollo y la gestión del agua es uno de los temas que encabeza la lista.

Además, el fuerte crecimiento económico reciente —que incrementó la demanda de alimentos—, aunado a los altos precios internacionales de la comida y los combustibles, tiene al país en la cuerda floja. Para septiembre de 2008, el precio de los alimentos en Etiopía había aumentado a lo largo de los 12 meses anteriores en un escandaloso 81%.

Sin embargo, para Etiopía no todas las noticias son malas. En los últimos cinco años, el crecimiento económico anual alcanzó el 13% y nunca fue menor al 8%. De cualquier forma, el estudio del Banco pone énfasis en el precario suministro de agua del país e indica que “su variabilidad quita a su economía más de una tercera parte de su potencial de crecimiento”. En otras palabras, reducir su volatilidad debe convertirse en una prioridad económica.



REUTERS/ANTONYMILUGMA

Habitantes de Sudán se trasladan en bote a través del río Nilo en Jartum, la capital sudanesa. El Nilo Azul, que nace en Etiopía, se une al Nilo Blanco cerca de esta ciudad. El Banco Mundial y donantes internacionales prestarán y contribuirán con 3 000 millones de dólares estadounidenses para ayudar a los 10 países del Nilo a desarrollar proyectos hídricos en torno al río más largo del mundo.

### Captación de agua

Etiopía tiene agua. Se calcula que sus recursos renovables de aguas superficiales procedentes de doce cuencas fluviales y lacustres proporcionan 122 mil millones de metros cúbicos de agua dulce. El problema es, por un lado, su alta variabilidad tanto en

## El Nilo corre con fuerza: Río abajo

POR TAMRAT G. GIORGIS

**E**L RÍO NILO —NO SÓLO EL RÍO MÁS LARGO DEL MUNDO sino el gran depósito de agua de África— es fuente de constantes conflictos entre Etiopía, donde nace esta histórica vía fluvial, y Egipto, el principal beneficiario de esta maravilla bíblica.

El río Nilo es tan valioso para Egipto —95% de sus habitantes viven en sus orillas o cerca de ellas— que su ex presidente, Anwar Sadat, en alguna ocasión amenazó con declarar la guerra a Etiopía si interfería con el Nilo Azul, el afluente del Nilo que tiene su origen en este último país y corre a través de Sudán y Egipto hasta desembocar en el mar Mediterráneo. (El otro afluente del Nilo, el Nilo Blanco, nace en el Lago Victoria, que es compartido entre Tanzania, Kenia y Uganda).

A favor de Etiopía, afirmó el experto en temas de agua Imeru Tamrat, “hay que reconocer que la mayoría de nuestros recursos hídricos proceden de la cuenca del Nilo”. Efectivamente, alrededor de 85% del flujo natural del río Nilo en Aswan tiene su origen en Etiopía.

“El Nilo sigue estando en el centro de las disertaciones públicas, incluyendo las de los medios de comunicación y del gobierno”, declaró en entrevista Tamrat, quien alguna vez representó a Etiopía como negociador principal en el tema del Nilo.

Noventa y ocho por ciento del territorio egipcio es desierto y sólo cuatro por ciento del mismo alberga a 64 millones de personas. Un estudio que encargó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) predice que para finales de este siglo Egipto sufrirá un déficit hídrico de entre 16 y 30%.

Lo anterior explica que Egipto haya declarado que el agua del Nilo es “una prioridad vital de seguridad nacional”.

En muchos sistemas federales, gran parte de la responsabilidad de la gestión del agua recae en la esfera subnacional mientras se da el cambio en los gobiernos centrales para resolver cómo administrar mejor los ríos y lagos transregionales dentro de los límites de la federación.

En el caso de Etiopía, la dimensión transfronteriza representa un reto de igual o, quizá, mayor magnitud.





CREATIVE COMMONS

Un joven etíope pesca en la ribera del Nilo Azul. En la mayoría de las federaciones, el principal desafío para la gestión del agua es que los distintos órdenes de gobierno se pongan de acuerdo en cómo compartir las responsabilidades. Sin embargo, en el caso del Nilo, Etiopía debe tratar — en una organización denominada Iniciativa de la Cuenca del Nilo— con ocho países más: Burundi, Egipto, Kenya, la República Democrática del Congo, Rwanda, Sudán, Tanzania y Uganda.

tiempo como en espacio y, por el otro, que el país no cuenta con los recursos financieros para construir diques y presas a los cuales recurrir en tiempos de escasez.

La solución que propone el Banco para que Etiopía alcance la seguridad en el campo del agua es multifacética: invertir en infraestructura, en elementos clave como diques e irrigación;

gobierno federal el mandato absoluto para determinar la administración y gestión del uso de las aguas cuya naturaleza sea interregional o transfronteriza, mientras que los estados tienen

FAVOR DE CONTINUAR EN LA PÁGINA 32]

Salvo un tratado de 1959 que asigna toda el agua a dos países —55 500 millones de metros cúbicos de agua anuales a Egipto y 18 500 a Sudán— no existe ningún acuerdo para compartir las aguas entre los diez países de la cuenca del río Nilo.

“Muchos países de la cuenca comparten nuestro punto de vista sobre cómo utilizar el agua del Nilo”, afirmó en septiembre el Primer Ministro de Etiopía, el señor Meles Zenawi, en una convención del partido gobernante, el Frente Revolucionario Democrático Popular de Etiopía.

“Sin embargo hay diferencias con Egipto que, en mi opinión, pueden ser resueltas mediante negociaciones”.

De una forma u otra, todos los países de la cuenca del Nilo han trabajado decididamente para llegar a un acuerdo. Estos esfuerzos son muy prometedores. En 1999, los diez países del Nilo iniciaron los trabajos para lo que se conoce como la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI, por sus siglas en inglés).

La Iniciativa funge como una plataforma para ayudar a los países de la cuenca a transformar su relación de confrontación en una de cooperación y así construir lazos de confianza mutua a través de la ejecución de proyectos conjuntos. Esta Iniciativa estará vigente hasta que llegue el momento de firmar un acuerdo integral para compartir las aguas del Nilo.

El Banco Mundial administra un fideicomiso conformado por fondos de múltiples donantes para financiar la primera fase de proyectos de inversión en el marco de la NBI, cuyo costo cal-

culado asciende a 3 000 millones de dólares estadounidenses.

De hecho, los primeros programas de inversión ya están en marcha e incluyen proyectos de irrigación en Etiopía y Egipto, un proyecto de desarrollo de recursos hídricos integrados para la cuenca del Tana y el Beles en Etiopía, y la conexión de las redes nacionales de suministro de electricidad de Etiopía y Sudán con el fin de que el primero pueda vender a su vecino sus excedentes de energía hidroeléctrica.

Tamrat afirmó que la Iniciativa del Nilo tiene una meta clara. “El objetivo principal de la Iniciativa no es la distribución volumétrica del agua”.

“Se trata de compartir los beneficios de los recursos. Habrá un sistema de irrigación conjunto. La producción de alimentos puede ser compartida entre los dos países. La Iniciativa también incluye la gestión de cuencas y asuntos de índole ambiental”.

El Primer Ministro lo resume sucintamente: en sí misma, la Iniciativa no es un acuerdo para compartir el agua pero no se descarta esa posibilidad a futuro.

Tamarat G. Giorgis encabeza la dirección editorial de *Fortune*, el semanario de negocios de mayor circulación en Etiopía.

## ETIOPÍA

[CONTINÚA DE LA PÁGINA 11]

jurisdicción sobre los recursos hídricos que existan dentro de sus respectivas fronteras, en apego a leyes federales.

El gobierno adoptó la cuenca fluvial como unidad de planeación para desarrollar y administrar los recursos hídricos del país, una medida acorde con la Política de Administración de los Recursos Hídricos de Etiopía.

La mayoría de las facultades y responsabilidades fundamentales del Ministerio Federal de Recursos Hídricos serán asignadas gradualmente, conforme se vayan estableciendo, a organizaciones denominadas de la Cuenca Fluvial (RBO, por sus siglas en inglés).

### Los estados asumen un papel

El sistema federal de Etiopía reconoce la importancia de una administración descentralizada de los asuntos políticos, económicos y sociales del país a cargo de los estados regionales. Más aún, el gobierno federal no puede cumplir eficazmente algunas de sus responsabilidades sin adoptar un enfoque descentralizador y participativo en su administración.

Lo anterior requiere que los estados regionales desempeñen un papel adecuado y participen en la toma de decisiones en materia de administración de los recursos hídricos de sus respectivas regiones.

El experto etíope en temas de agua Imeru Tamrat explica que los estados regionales sí participan en la toma de decisiones relativas a la administración de los recursos hídricos: preparan e implementan sus propios proyectos y planes de inversión en la materia.

De hecho, también expiden permisos para los usuarios de agua a pesar de que es el gobierno federal —y ahora las autoridades de la cuenca— quien tiene el mandato legal para hacerlo.

Sin embargo, Tamrat afirma que “uno de los problemas de la maquinaria intergubernamental en la administración de los recursos hídricos es la debilidad del vínculo entre el gobierno federal y los estados regionales en lo que se refiere a la gestión de los recursos hídricos”.

“Por ejemplo, el sector del agua en los estados regionales sólo está obligado a informar de sus actividades al gobierno regional y no al Ministerio de Recursos Hídricos del ámbito federal”, añade Tamrat.

Por lo tanto, aun cuando sí tiene influencia económica, ya que la mayor parte de los fondos de las inversiones destinadas al sector hídrico —particularmente en el caso la hidroelectricidad y de planes hidro-

eléctricos y de irrigación de mediana y gran escala— proceden de las arcas federales, este Ministerio no tiene mayor influencia sobre los estados regionales.

Según Tamrat, también la interacción horizontal entre los propios estados regionales en materia de gestión de recursos hídricos es sumamente endeble.

Los estados regionales que comparten cuencas fluviales en Etiopía no cuentan con ningún mecanismo como los acuerdos intergubernamentales canadienses sobre cuencas para realizar consultas mutuas y coordinar sus actividades en el campo de la administración de los recursos hídricos.

Desde el punto de vista de Tamrat, las RBO que se establecerán están diseñadas para generar esta coordinación eficazmente y para que, en el futuro, la gestión de las respectivas cuencas fluviales de Etiopía sea integral.

Por lo tanto, será necesario definir con claridad el grado de descentralización de facultades federales en el campo de gestión del agua hacia los estados y órganos de administración de recursos hídricos —como las autoridades de la cuenca fluvial— para garantizar una gestión eficaz de estos recursos nacionales.

Se espera que las facultades que el gobierno federal delegue a los estados sean definidas en leyes desarrolladas por el brazo ejecutivo del gobierno federal responsable de los recursos hídricos.

Así, al tiempo que el gobierno planea y establece sus instituciones de gestión hídrica, se ve obligado a lidiar con una deficiencia estructural de largo plazo.

La disponibilidad del agua no guarda correspondencia con los lugares donde vive la gente.

Por ejemplo, alrededor de 32 millones de personas habitan a corta distancia de 90% de los recursos hídricos nacionales ubicados en cuatro cuencas fluviales (incluyendo la del Nilo Azul) y, en contraste, casi 50 millones de personas dependen de tan solo 10% de los recursos hídricos del país.

En Etiopía la precipitación pluvial es altamente variable en términos de dónde y cuándo cae. El promedio anual más alto de agua de lluvia (más de 2 700 mm) se registra en el altiplano suroeste del país y disminuye gradualmente en el norte (menos de 200 mm), el noreste (menos de 100 mm) y el sudeste (menos de 200 mm).

Además, la mayoría de las cuencas fluviales importantes de Etiopía atraviesan más de un estado regional o son, por su propia naturaleza, transfronterizas. Etiopía está río arriba de todos los ríos transnacionales que corren por el país y 75% de los recursos hídricos fluyen hacia países vecinos. Este hecho representa, en sí mismo, una enorme limitante para el desarrollo de recursos hídricos ya que existen tratados que obligan a Etiopía a negociar con países

río abajo la distribución y gestión de las aguas de estos ríos transfronterizos. (Véase el recuadro *El Nilo corre con fuerza: Río abajo* en la página 10).

### Escasea el agua potable

En Etiopía, sólo 42% de la población tiene acceso a servicios de agua potable y alrededor de 11% a servicios sanitarios mejorados. Las zonas urbanas tienen una cobertura mayor: aproximadamente 83% de esta población tiene acceso a abasto mejorado de agua y 55% a instalaciones de servicios sanitarios mejorados. El potencial de irrigación estimado en Etiopía asciende a 3.7 millones de hectáreas. Sin embargo, en la actualidad, menos de cinco por ciento del territorio (cerca de 200 000 hectáreas) cuenta con irrigación.

Se determinó que era prioritario establecer una Autoridad de la Cuenca Fluvial en la cuenca del Nilo Azul que, además de tener el mayor volumen (52 mil millones de metros cúbicos), es compartida por tres estados regionales. Dentro de la cuenca también existen, en construcción o en etapa de planeación, varios proyectos de desarrollo de recursos hídricos.

Estos factores desembocaron en competencia y presiones sobre los recursos hídricos en la cuenca, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Además, ponen de manifiesto la necesidad de una planeación integral para el desarrollo de los recursos hídricos para que los estados que comparten la cuenca participen activamente en todos los aspectos de la toma de decisiones. En resumen: la administración de la cuenca fluvial en Etiopía requerirá que se preste más atención a las relaciones intergubernamentales de la que éstas han recibido hasta la fecha.

Más aún, el río Nilo Azul contribuye significativamente a toda la cuenca del Nilo, pues corre río abajo en dirección oeste hacia Sudán y Egipto. En 1999, los países de la cuenca del Nilo establecieron un marco de cooperación bajo los auspicios de la Iniciativa de la Cuenca del Nilo.

Sin embargo, y a pesar de su mejor desempeño económico de los últimos tiempos, Etiopía no tiene ni remotamente la riqueza necesaria para encontrar soluciones fáciles y rápidas que le permitan alcanzar una seguridad en materia de aguas a largo plazo. El Banco Mundial estima que, por ejemplo, para que este país pueda alcanzar el nivel de seguridad hídrica de Sudáfrica, debería invertir el equivalente a cuatro veces su PIB, que asciende a 35 000 millones de dólares estadounidenses, así como una cantidad mucho mayor en instituciones y en construcción de capacidades.

“Lo anterior [...] sólo sirve para probar que las estrategias que se centran exclusivamente en atender asuntos de gestión del agua e infraestructura no son costeables”, concluye Tamrat. 